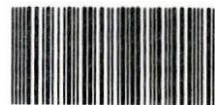




Ministerstwo
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Departament Spraw Obywatelskich

DSO-PA-094-1/2021



RPW/297810/2022 P
Data: 2022-08-19

Warszawa, dnia 11 sierpnia 2022 r.

Pan
Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

Szanowny Panie Wojewodo,

w związku z przeprowadzoną w trybie zdalnym przez Zespół kontrolny MSWiA kontrolą w Wydziale Spraw Obywatelskich Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie na temat: „*Prawidłowość realizacji przez Wojewodę Mazowieckiego zadań związanych z wydawaniem, odmową wydania lub unieważnieniem paszportów oraz paszportów tymczasowych*”, w załączeniu uprzejmie przekazuję wystąpienie pokontrolne.

Zgodnie z art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224) proszę o przedstawienie w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień w sposobie prowadzenia spraw paszportowych.

Z poważaniem
ZASTĘPCA DYREKTORA
Departamentu Spraw Obywatelskich
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji
Cezary Maliszewski



Pan
Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w Planie kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na rok 2021 nt. „*Prawidłowość realizacji przez Wojewodę Mazowieckiego zadań związanych z wydawaniem, odmową wydania i unieważnianiem paszportów oraz paszportów tymczasowych*” przeprowadzonej w Wydziale Spraw Obywatelskich Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, zwany dalej WS0.

Kontrola została przeprowadzona w trybie zdalnym, tj. poza siedzibą Wojewody Mazowieckiego, na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ przez zespół kontrolerów MSWiA w składzie:

Kierownik zespołu - xxxxxxxxxxxxxxxx, główny specjalista w Departamencie Spraw Obywatelskich MSWiA, na podstawie upoważnienia nr 4/2021 z dnia 27 grudnia 2021 r.

Członek zespołu - xxxxxxxxxxxxxxxx, specjalista w Departamencie Spraw Obywatelskich MSWiA, na podstawie upoważnienia nr 3/2020 z dnia 27 grudnia 2021 r.

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości prowadzenia przez Wojewodę Mazowieckiego postępowań administracyjnych z zakresu unieważniania dokumentu paszportowego lub odmowy jego wydania, prawidłowości i terminowości wprowadzania do ewidencji paszportowej informacji o kierowanych przez uprawnione organy środkach ograniczających prawo obywatela do posiadania paszportu, ocena zgodności z przepisami prawa materialnego wydawanych przez Wojewodę Mazowieckiego paszportów tymczasowych oraz terminowość rozpatrywania skarg na realizację spraw paszportowych.

Ocena działalności jednostki kontrolowanej została dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego, przy zastosowaniu kryteriów kontroli, takich jak: legalność, celowość i rzetelność.

Kontrolą został objęty okres od **1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.**, przy czym cztery poddane czynnościom kontrolnych sprawy zostały zakończone w okresie późniejszym, tj. w 2021 r.

Zakres kontroli obejmował:

- 1) prawidłowość prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach o unieważnienie dokumentu paszportowego lub odmowę jego wydania oraz ocenę zgodności z prawem podejmowanych rozstrzygnięć;
- 2) prawidłowość i terminowość wprowadzania do ewidencji wniosków o unieważnienie dokumentu paszportowego, odmowę wydania dokumentu paszportowego oraz postanowień o zastosowaniu przez uprawniony organ środka zapobiegawczego w postaci zakazu opuszczania kraju połączonego

¹ t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224 zwana dalej ustawą o kontroli.

z zatrzymaniem dokumentu paszportowego lub zawiadomienia o tymczasowym zatrzymaniu dokumentu paszportowego - w świetle zapisów § 10 i § 11 *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie ewidencji paszportowych i centralnej ewidencji*²;

3) ocenę zgodności z przepisami prawa materialnego wydawanych paszportów tymczasowych, w świetle art. 23 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. *o dokumentach paszportowych*³, w szczególności sposobu:

- ustalania tożsamości i obywatelstwa osób ubiegających się o wydanie dokumentu, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 2010 r. w sprawie dokumentów paszportowych⁴;
- ustalania zasadności wydania paszportów tymczasowych, zgodnie z przepisem art. 23 ustawy o dokumentach paszportowych;
- ustalania terminu ważności paszportu tymczasowego;

Ogólna ocena kontrolowanej działalności:

Realizację przez Wojewodę Mazowieckiego zadań związanych z prowadzeniem spraw paszportowych w zakresie objętym kontrolą oceniono **pozytywnie mimo nieprawidłowości**⁵.

Wojewoda Mazowiecki w kontrolowanym okresie zapewniał bieżącą obsługę spraw paszportowych w zakresie przyjmowania i wydawania dokumentów paszportowych. Na ponad 120 tysięcy wydanych obywatelom polskim w 2020 r. dokumentów paszportowych, do organu wpłynęło jedynie 7 skarg, z czego wyłącznie jedną uznano za zasadną. Podkreślenia wymaga, że Wojewoda Mazowiecki umożliwiał obywatelom realizację spraw paszportowych zwłaszcza w okresie obowiązujących ograniczeń dotyczących bezpośredniej obsługi obywateli nałożonych w związku z wystąpieniem stanu epidemii wirusa SARS-CoV-2.

Mazowiecki organ paszportowy co do zasady, w sposób terminowy realizował - uregulowany w § 10 i § 11 *rozporządzenia w sprawie ewidencji* - obowiązek niezwłocznego, najpóźniej w następnym dniu roboczym wprowadzania do ewidencji paszportowej informacji o kierowanych, przez uprawnione organy, środkach ograniczających prawo obywatela do posiadania paszportu. Stwierdzone w toku kontroli uchybienia w powyższym zakresie miały nieznaczny charakter i wynikały w głównej mierze z wewnętrznego obiegu korespondencji w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim.

Sprawy związane z wydawaniem paszportów tymczasowych Wojewoda Mazowiecki prowadził w sposób zgodny z materialnym prawem paszportowym. We wszystkich wymaganych przypadkach dołączona została dokumentacja uzasadniająca potrzebę wydania paszportu tymczasowego. Również sposób potwierdzania tożsamości i obywatelstwa osób wnioskujących o wydanie paszportu tymczasowego był, co do zasady, zgodny z § 4 pkt 1-3 *rozporządzenia w sprawie dokumentów paszportowych*, a stwierdzone w toku kontroli uchybienia nie miały charakteru powtarzalnego. Za

¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie ewidencji paszportowych i centralnej ewidencji (Dz.U. Nr 26, poz. 131), zwane dalej rozporządzeniem w sprawie ewidencji.

³ Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 197 z p6zn. zm.), zwana dalej ustawą o dokumentach paszportowych.

⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 2010 r. w sprawie dokumentów paszportowych (Dz. U. Nr 152, poz. 1026 z p6zn. zm.), zwane dalej rozporządzeniem w sprawie dokumentów paszportowych.

⁵ Przyjęto następującą skalę ocen: ocena pozytywna, ocena pozytywna mimo nieprawidłowości, ocena negatywna.

prawidłowe należy także uznać ustalanie terminu ważności paszportu tymczasowego w sposób uwzględniający indywidualne okoliczności związane z wydaniem dokumentu.

Podmiot kontrolowany, bez zbędnej zwłoki, podejmował czynności w toku prowadzonych postępowań administracyjnych i zgodnie z dyspozycją art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego⁶, zawiadamiał strony o niezłaźwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. W sprawach z zakresu unieważniania dokumentu paszportowego, zapewniał stronom czynny udział w postępowaniu administracyjnym. We wszystkich poddanych czynnościach kontrolnym postępowaniach, mazowiecki organ paszportowy dokonał należytego ustalenia swojej właściwości miejscowej.

Zespół kontrolny stwierdził nieprawidłowość polegającą na kierowaniu do sądu wniosku o ustanowienie kuratora dla osoby nieznannej z miejsca pobytu w sytuacji, kiedy Strona postępowania posiadała zameldowanie na pobyt stały na terenie kraju.

Sformułowana powyżej ocena wynikała z dokonanych w toku kontroli następujących ustaleń:

I. Organizacja pracy Wydziału Spraw Obywatelskich Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.

W okresie objętym kontrolą, podstawowym aktem określającym strukturę i organizację pracy WSO były:

- Regulamin Organizacyjny Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 5 Wojewody Mazowieckiego z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, zmieniony Zarządzeniem nr 60 Wojewody Mazowieckiego z dnia 12 listopada 2019 r.,
- Regulamin Wewnętrzny Wydziału Spraw Obywatelskich z dnia 16 grudnia 2019 r.

Zgodnie z § 25 Regulaminu Organizacyjnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w skład Wydziału Spraw Obywatelskich (WSO) wchodził: Oddział Ewidencji Obywateli, Oddział Paszportów oraz Oddział Ogólny.

Zadania Wojewody Mazowieckiego wynikające z ustawy o dokumentach paszportowych realizowane są w Oddziale Paszportów (§ 7 ust. 1 Regulaminu Wewnętrznego WSO), który zlokalizowany jest poza główną siedzibą Urzędu - ul. Krucza 5/11 w Warszawie oraz delegaturach urzędu (§ 7 ust. 3 Regulaminu Wewnętrznego WSO), tj.:

- Delegaturze Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Ciechanowie, ul. 17 Stycznia 60 (do 10 stycznia 2021 r. przy ul. 17 stycznia 7),
- Delegaturze Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Ostrołęce, ul. Gen. Augusta Emila Fieldorfa „Nila” 15,
- Delegaturze Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Płocku, ul. Kolegialna 15,
- Delegaturze Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Radomiu, ul. Stefana Żeromskiego 53,
- Delegaturze Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Siedlcach, ul. Józefa Piłsudskiego 38.

Zgodnie z § 2 Regulaminu Wewnętrznego WSO w ramach Oddziału Paszportów działają wyodrębnione referaty i terenowe punkty paszportowe (TPP), w których prowadzona jest bezpośrednia obsługa w zakresie przyjmowania wniosków paszportowych i wydawania dokumentów paszportowych.

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 z p6in. zm.), zwana dalej k.p.a.

W kontrolowanym okresie działały następujące referaty i Terenowe Punkty Paszportowe (TPP):

- Referat Paszportowy nr 1, ul. Krucza 5/11 w Warszawie,
- Referat Paszportowy nr 3 ul. Floriańska 10 w Warszawie,
- Referat Paszportowy nr 4 ul. Komisji Edukacji Narodowej 61 w Warszawie,
- Terenowy Punkt Paszportowy w Urzędzie Dzielnicy Bemowo, ul. Powstańców Śląskich 70,
- Terenowy Punkt Paszportowy w Urzędzie Dzielnicy Bielany, ul. S. Żeromskiego 29,
- Terenowy Punkt Paszportowy w Urzędzie Dzielnicy Praga Południe, ul. Grochowska 274,
- Terenowy Punkt Paszportowy w Urzędzie Dzielnicy Ursus, Pl. Czerwca 1976 r.1,
- Terenowy Punkt Paszportowy w Urzędzie Dzielnicy Żoliborz, ul. Słowackiego 6/8,
- Terenowy Punkt Paszportowy w Legionowie, ul. Józefa Piłsudskiego 41,
- Terenowy Punkt Paszportowy w Mińsku Mazowieckim, ul. Konstytucji 3 Maja 16,
- Terenowy Punkt Paszportowy w Otwocku, ul. Armii Krajowej 5,
- Terenowy Punkt Paszportowy w Ożarowie Mazowieckim, ul. Poznańska 129/133,
- Terenowy Punkt Paszportowy w Piasecznie, ul. Chyliczkowska 14,
- Terenowy Punkt Paszportowy w Pruszkowie, ul. Drzymały 30,
- Terenowy Punkt Paszportowy w Wołominie, ul. Prc1dzynskiego 3,
- Terenowy Punkt Paszportowy w Łomiankach, ul. Warszawska 115.

Aktualnie w Oddziale Paszportów Klienci obsługiwani są w dwóch salach: do przyjmowania wniosków oraz do wydawania dokumentów paszportowych, usytuowanych na parterze budynku. Przy wejściu do każdej z sal, znajdują się biletomaty, usprawniające obsługę klientów oczekujących na realizację sprawy. W sali przeznaczonej do przyjmowania wniosków znajduje się 8 stanowisk, w tym 1 dostosowane do obsługi osób z niepełnosprawnościami oraz wplatomat umożliwiający uiszczenie opłaty za wydanie dokumentu paszportowego. W sali dedykowanej do wydawania dokumentów paszportowych funkcjonują 3 stanowiska do obsługi Klientów.

Zgodnie z zapisami Regulaminu Organizacyjnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie oraz Regulaminu Wewnętrznego Wydziału Spraw Obywatelskich, Wydziałem kieruje Dyrektor przy pomocy Zastępcy Dyrektora; oddziałami kierują Kierownicy Oddziałów przy pomocy Zastępców Kierownika, a delegaturami - Kierownicy Delegatur.

Kierownik Oddziału Paszportów nadzoruje wykonywanie zadań paszportowych przez pracowników w Delegaturach Urzędu. Wyznaczeni pracownicy delegatur odpowiadają za koordynację pracy w zakresie realizacji zadań Wydziału.

W okresie objętym kontrolą, do zakresu działania Oddziału Paszportów należało prowadzenie spraw związanych z realizacją ustawy o dokumentach paszportowych, w szczególności: wydawanie paszportów oraz paszportów tymczasowych, prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach odmowy wydania lub unieważnienia dokumentów paszportowych, prowadzenie ewidencji paszportowej⁷. Zakres działania Delegatur Urzędu w kwestii realizacji zadań Wojewody wynikających z ustawy o dokumentach paszportowych, był tożsamy z zakresem działania Oddziału Paszportów z wyłączeniem rejestrowania i aktualizowania adnotacji paszportowych dotyczących kierowanych przez uprawnione organy środków ograniczających prawo obywatela do posiadania paszportu⁸. Do

⁷ § 7 ust. 1 Regulaminu Wewnętrznego Wydziału Spraw Obywatelskich z dnia 16 grudnia 2019 r.

⁸ § 7 ust. 3 Regulaminu Wewnętrznego Wydziału Spraw Obywatelskich z dnia 16 grudnia 2019 r.

zakresu działania referatów i Terenowych Punktów Paszportowych należało przyjmowanie wniosków paszportowych oraz wydawanie dokumentów paszportowych⁹.

W okresie objętym kontrolą, pracami Wydziału kierował Koordynator Wydziału - stanowisko to zajmowała Pani Kamila Jeziorska-Chojecka. Stanowisko Zastępcy Dyrektora zajmowała Pani Katarzyna Nasiłowska.

Funkcję Kierownika Oddziału Paszportów pełniła Pani Ewa Bulik, a stanowisko Zastępców Kierownika: Pani Katarzyna Kopka-Sitkiewicz oraz Pani Małgorzata Piętka. W Delegaturach Urzędu osobami odpowiedzialnymi za koordynację pracy w zakresie realizacji spraw paszportowych były: w Ciechanowie - xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx; w Ostrołęce - xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx oraz xxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx; w Płocku - xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx; w Radomiu - xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx oraz xxxx xxxxxxxxxxxxxx; w Siedlcach - xxxxxxxxxxxxxx.

Poniżej przedstawiono wykaz osób posiadających w kontrolowanym okresie, najistotniejsze dla zapewnienia prawidłowej realizacji zadań paszportowych, upoważnienia do załatwiania w imieniu Wojewody Mazowieckiego spraw należących do zakresu działania Wydziału, w tym wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń m.in. z zakresu spraw paszportowych.

Imię i nazwisko	Zajmowane stanowisko	Miejsce pracy	Okres zajmowania stanowiska	Data wydania upoważnienia	Numer upoważnienia
Kamila Jeziorska - Chojecka	Koordynator pracy WSO	Warszawa	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx
Katarzyna Nasiłowska	Z-ca Dyrektora WSO w MUW	Warszawa	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx
Ewa Bulik	Kierownik Oddziału Paszportów	Warszawa	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx
Katarzyna Kopka - Sitkiewicz	Z-ca Kierownika Oddziału	Warszawa	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx
Małgorzata Piętka	Z-ca Kierownika Oddziału	Warszawa	xxxxxxx	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx
xxxxxxxxxxx	Ekspert (koordynator)	Delegatura Radom	xxxxxxx	xxxxxxxxxxx	xxxxxxx
xxxxxxxxxxx	Starszy inspektor wojewódzki (koordynator)	Delegatura Radom	xxxxxxx	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx
xxxxxxxxxxxxxxxxxxx	Starszy inspektor wojewódzki (koordynator)	Delegatura Siedlce	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx
xxxxxxxxxxx	Starszy inspektor (koordynator)	Delegatura Ostrołęka	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx
xxxxxxxxxxx	Starszy inspektor wojewódzki	Delegatura Radom	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx
xxxxxxxxxxxxxxxxxxx	Starszy inspektor wojewódzki (koordynator)	Delegatura Radom Ostrołęka	xxxxxxx	xxxxxxxxxxx	xxxxxxx

⁹ § 7 ust. 2 Regulaminu Wewnętrznego Wydziału Spraw Obywatelskich z dnia 16 grudnia 2019 r.

xxxxxxxxxxx	Starszy inspektor	Delegatura Płock	xxxxxxx	xxxxxxxxxx	xxxxxxx
xxxxxxxxxxx	Starszy inspektor, specjalista	Delegatura Ostrołęka	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxx	xxxxxxx
xxxxxxxxxxx	Starszy operator urzędzeń przygotowania danych, administrator (od 01.02.2020)	Delegatura Ciechanów	xxxxxxx	xxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx
xxxxxxx	Starszy inspektor wojewódzki	Delegatura Siedlce	xxxxxxx	xxxxxxx	xxxxxxxxxxx
xxxxxxxxxxx	Starszy inspektor wojewódzki (koordynator)	Delegatura Ciechanów	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxx
xxxxxxx	Starszy inspektor wojewódzki (koordynator)	Delegatura Płock	xxxxxxx	xxxxxxx	xxxxxxxxxxx

Pracownicy realizujący zadania paszportowe, co do zasady, posiadali aktualne opisy stanowisk pracy, zakresy zadań, uprawnień i odpowiedzialności oraz upoważnienia odpowiednie do rodzaju wykonywanych zadań¹⁰. Zauważone przez zespół kontrolny nieprawidłowości miały charakter incydentalny. Sprawy związane z realizacją zadań paszportowych w kontrolowanym okresie wykonywało 149 pracowników¹¹. W Oddziale Paszportów w kontrolowanym okresie nie zaobserwowano nadmiernej fluktuacji kadry.

Zapoznavanie pracowników ze zmianami przepisów prawa, zmianami dotyczącymi zasad obsługi Klientów (wynikających m. in. z trwającej epidemii wirusa SARS-CoV-2), czy funkcjonowania Paszportowego Systemu Obsługi Obywatela odbywało się na bieżąco drogą elektroniczną (e-mailową). Ze względu na zagrożenie epidemiczne ograniczono do minimum spotkania Kierownictwa z przedstawicielami poszczególnych punktów paszportowych oraz spotkania Dyrekcji i Kierownictwa z pracownikami koordynującymi prace Oddziału w Delegaturach Urzędu.

W Oddziale Paszportów oraz w Delegaturach Urzędu obowiązują następujące procedury i instrukcje:

- Procedura „Odmowa wydania dokumentu paszportowego” nr P-01/WSO-II, wydana 16 października 2020 r. wraz z Kartą informacyjną dot. wydania paszportu lub paszportu tymczasowego, nr KI-WSO/01, wydana dnia 26 maja 2020 r.,
- Procedura „Unieważnienie dokumentu paszportowego” nr P-02/WSO-11, wydana 23 października 2020 r.,
- Instrukcja „Postępowanie na wypadek awarii uniemożliwiającej przyjmowanie wniosków paszportowych i wydawanie dokumentów paszportowych” nr 1-01/WSO-II, wydana 28 października 2020 r.,
- Standardy obsługi klienta w Mazowiecki Urzędzie Wojewódzki w Warszawie, wydane w kwietniu 2020 r.

¹⁰ Załącznik nr 5,6, 7, akta kontroli Tom I, k. 55-421, akta kontroli Tom VII, k. 20-68, 71-150.

¹¹ Wykaz pracowników. Akta kontroli Tom I k. 53.

II. Prowadzenie postępowań administracyjnych w przedmiocie unieważnienia lub odmowy wydania dokumentu paszportowego; zgodność z prawem podejmowanych rozstrzygnięć w sprawach o unieważnienie lub odmowę wydania dokumentu paszportowego.

Postępowania administracyjne w sprawach unieważnienia lub odmowy wydania dokumentów paszportowych prowadzone były w Oddziale Paszportów oraz Delegaturach Urzędu.

Z wyjaśnień udzielonych przez mazowiecki organ paszportowy wynika, iż prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach unieważnienia lub odmowy wydania dokumentu paszportowego w WSO powierzone zostało 3 pracownikom. Natomiast 16 pracowników WSO i Delegatur Urzędu było odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach unieważnienia lub odmowy wydania dokumentu paszportowego i upoważnionych do podpisywania pism sporządzonych w toku postępowania¹², co znajduje odzwierciedlenie w przekazanych zespołowi kontrolnemu dokumentach (upoważnienia, zakresy obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień).

W WSO pisma w toku prowadzonych postępowań podpisywali: Zastępca Dyrektora Wydziału, Kierownik Oddziału Paszportów oraz Zastępcy Kierownika Oddziału Paszportów, decyzje podpisywał Zastępca Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich oraz Kierownik Oddziału Paszportów, a wnioski do sądu o wyznaczenie kuratora dla osoby nieobecnej - Radca prawny - pracownik Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.

W Delegaturach Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (Ciechanowie, Ostrołęce, Płocku, Radomiu, Siedlcach) pisma w toku prowadzonych postępowań oraz decyzje podpisywały osoby odpowiedzialne za koordynację pracy w zakresie realizacji spraw paszportowych oraz pracownicy posiadający właściwe upoważnienia Wojewody, a wnioski do sądu o wyznaczenie kuratora dla osoby nieobecnej - Radca prawny - pracownik Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.

Czynnościom kontrolnym poddano 15 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji, tj. (51%) spośród wszystkich 29 spraw, w tym: 8 decyzji w przedmiocie unieważnienia paszportu, 4 decyzje w przedmiocie odmowy wydania paszportu oraz 3 decyzje umarzające postępowanie w sprawie unieważnienia paszportu.

1. Ustalanie właściwości miejscowej organu, weryfikacja pod względem formalno-prawnym złożonego przez uprawniony organ wniosku o unieważnienie dokumentu paszportowego lub odmowę jego wydania i zgodność z prawem podejmowanych rozstrzygnięć.

Zespół kontrolny MSWiA potwierdził, że we wszystkich poddanych czynnościom kontrolnym postępowaniach, mazowiecki organ paszportowy był organem właściwym miejscowo i rzeczowo do prowadzenia postępowania w przedmiocie odmowy wydania lub unieważnienia dokumentu paszportowego, zgodnie z właściwością określoną w art. 43 ust. 1 i 2 ustawy o dokumentach paszportowych.

We wszystkich poddanych czynnościom kontrolnym sprawach, z wnioskiem o unieważnienie lub odmowę wydania dokumentu paszportowego każdorazowo występował organ uprawniony, na mocy art. 17 lub art. 38 ustawy o dokumentach paszportowych, do kierowania tego typu wniosków. Osoby, w sprawie których wszczęto postępowanie administracyjne w przedmiocie unieważnienia dokumentu paszportowego dysponowały ważnym paszportem, a rozstrzygnięcia Wojewody Mazowieckiego spełniały wymogi określone w art. 107 k.p.a.

¹² Akta kontroli, Tom II, k. 169.

W jednym postępowaniu¹³ zespół kontrolny stwierdził nieprawidłowość polegającą na błędnym wskazaniu podstawy prawnej decyzji, tj. art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o dokumentach paszportowych, podczas gdy organem wnioskującym o unieważnienie paszportu był Sąd prowadzący postępowanie wykonawcze w sprawie karnej. Mazowiecki organ paszportowy powinien zatem wydać decyzję o unieważnieniu paszportu na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o dokumentach paszportowych.

2. Podejmowanie czynności w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, terminowość prowadzonych postępowań administracyjnych.

Analiza kontrolowanych postępowań administracyjnych w przedmiocie unieważnienia lub odmowy wydania dokumentu paszportowego dowodzi, iż sprawy załatwiane były zgodnie z dyspozycją wyrażoną w art. 35 § 1 k.p.a. Czynności organu, podejmowane w toku prowadzonego postępowania realizowane były bez zbędnej zwłoki.

Zgodnie z art. 36 k.p.a., organ paszportowy jest zobligowany zawiadamiać strony o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Mazowiecki organ paszportowy realizował dyspozycję art. 36 k.p.a. Wszystkie przypadki, w których organ paszportowy wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy obejmowały sytuacje, w których organ nie wydał decyzji w terminie określonym w art. 35 k.p.a. z przyczyn niezależnych od organu tj. z uwagi na trwające czynności wyjaśniające lub czynności służące zapewnieniu stronie czynnego udziału w postępowaniu, co należy ocenić pozytywnie.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że we wszystkich 11 analizowanych postępowaniach, których podstawą wszczęcia był - skierowany w trybie art. 38 ustawy o *dokumentach paszportowych* - wniosek o unieważnienie paszportu, organ występował do Krajowego Rejestru Karnego z zapytaniem o udzielenie informacji o osobie z Kartoteki Osób Pozbawionych Wolności oraz Poszukiwanych Listem Gończym. Powyższe działanie wydaje się być nadmiarowym. Co prawda, z wyjaśnień udzielonych przez organ paszportowy w trakcie czynności kontrolnych wynika, iż działanie takie jest wynikiem wezwania Sądu w sprawie o wyznaczenie kuratora dla osoby nieobecnej, należy mieć jednak na uwadze, że rozstrzygnięcia Sądu są wiążące w sprawie, w której zapadły. Przed wystąpieniem do Krajowego Rejestru Karnego o udzielenie informacji należy zatem każdorazowo rozważyć zasadność takiego działania biorąc pod uwagę indywidualne okoliczności każdej sprawy oraz szybkość i prostotę postępowania (art. 12 k.p.a.).

3. Zapewnianie stronom czynnego udziału w toczącym się postępowaniu administracyjnym, ustanowienie kuratora dla osoby nieznanej z miejsca pobytu.

Przeprowadzone czynności kontrolne wykazały, że we wszystkich 15 analizowanych postępowaniach, których podstawą wszczęcia był - skierowany w trybie art. 17 lub art. 38 ustawy o *dokumentach paszportowych* - wniosek o odmowę wydania lub wniosek o unieważnienie dokumentu paszportowego, mazowiecki organ paszportowy zapewnił stronie czynny udział w toczącym się postępowaniu administracyjnym. Strony były informowane o wszczęciu postępowania oraz przysługujących prawach w postępowaniu administracyjnym, w tym o uregulowanym w art. 10 k.p.a. prawie do zapoznania się z materiałem dowodowym oraz zgłoszenia uwag i żądań. W przypadku braku możliwości skutecznego zawiadomienia strony, Wojewoda Mazowiecki, działając zgodnie z dyspozycją art. 34 § 1 k.p.a., kierował do sądu wniosek o ustanowienie kuratora dla osoby nieznanej z miejsca

¹³ Akta kontroli, Tom III, k. 1-35 (akta sprawy WSO-xxxxxxxxxxxx).

pobytu. Powyższe należy uznać za działanie prawidłowe, zapewniające stronie nieznannej z miejsca pobytu, przewidzianą przepisami prawa, reprezentację w postępowaniu administracyjnym.

Jednakże w **3** kontrolowanych postępowaniach¹⁴, co stanowi **20%** przypadków, zauważono nieprawidłowość polegającą na skierowaniu do sądu wniosku o ustanowienie kuratora dla osoby nieznannej z miejsca pobytu w sytuacji, kiedy Strona postępowania posiadała zameldowanie na pobyt stały na terenie kraju, jednak nie podejmowała wysyłanej korespondencji.

Zgodnie z art. 47 ust. 3 w zw. z art. 46 ust. 3 ustawy o *dokumentach paszportowych*, w ewidencji paszportowej przetwarza się m. in. dane dotyczące adresu i daty zameldowania na pobyt stały, kraju miejsca zamieszkania, datę wymeldowania z miejsca pobytu stałego, adres i datę zameldowania na pobyt czasowy oraz datę wymeldowania z pobytu czasowego. Organ paszportowy ma zatem dostęp do aktualnych danych dotyczących adresu zameldowania osoby, wobec której prowadzi postępowanie.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 i ust. 2 ustawy o *ewidencji ludności*¹⁵ pobytem stałym jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania, a pobytem czasowym, jest przebywanie bez zamiaru zmiany miejsca pobytu stałego w innej miejscowości pod oznaczonym adresem lub w tej samej miejscowości, lecz pod innym adresem.

Zgodnie z art. 39 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym w kontrolowanym okresie), organ administracji publicznej doręczał pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - *Prawo pocztowe*, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy, natomiast art. 42 § 1 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym w kontrolowanym okresie) stanowił, że pisma doręcza się osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy. W przypadku nieobecności adresata pismo doręcza się za pokwitowaniem dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorcy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. O doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorcy zawiadamia się adresata, umieszczając zawiadomienie w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy to nie jest możliwe, w drzwiach mieszkania (art. 43 k.p.a.). Natomiast zgodnie z art. 44 k.p.a. w razie niemożności doręczenia pisma w wyżej wskazany sposób wskazany operator pocztowy w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - *Prawo pocztowe*, przechowuje pismo przez okres 14 dni w swojej placówce pocztowej - w przypadku doręczania pisma przez operatora pocztowego. Zawiadomienie o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie siedmiu dni, licząc od dnia pozostawienia zawiadomienia, umieszcza się w oddawczej skrzynce pocztowej lub gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe, bądź w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata. W przypadku niepodjęcia przesyłki w powyższym terminie, pozostawia się powtórne zawiadomienie o możliwości odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od daty pierwszego zawiadomienia. Doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia powyższego terminu, a pismo pozostawia się w aktach sprawy.

Zatem w sytuacji, kiedy Strona postępowania posiada adres zameldowania na pobyt stały lub czasowy pomimo, że nie podejmuje kierowanej do niej na ten adres korespondencji, organ paszportowy powinien uznać wysyłane pisma (m.in. zawiadomienie o wszczęciu postępowania) za skutecznie doręczone (doręczenie zastępcze). W takiej sytuacji występowanie do sądu o ustanowienie kuratora

¹⁴ WSO-xxxxxxxxxxx (akta kontroli Tom IV, k. 191-263), WSO-xxxxxxxxxxx (akta kontroli, Tom IV, k. 332-450), WSO-xxxxxxxxxxx (akta kontroli Tom V, k. 1-70).

¹⁵ ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1191).

dla osoby nieobecnej należy uznać za działanie zbędne, niepotrzebnie wydłużające termin załatwienia sprawy.

4. Doręczanie i potwierdzanie odbioru pism procesowych.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że sposób doręczania przez Wojewodę Mazowieckiego pism procesowych w prowadzonych postępowaniach administracyjnych był prawidłowy. Kierowana do stron korespondencja doręczana była w sposób określony w art. 42 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym w kontrolowanym okresie). Dowody doręczania pism procesowych (korespondencja nieodebrana w terminie lub zwrotne potwierdzenie odbioru) załączane były do akt sprawy, co należy uznać za działanie prawidłowe.

Za nieprawidłowe należy natomiast uznać wysyłanie korespondencji na adres poprzedniego miejsca zameldowania na pobyt stały lub czasowy, pomimo, iż z akt sprawy wynika, iż Strona pod tym adresem nie przebywa. Ponadto w 2 kontrolowanych postępowaniach¹⁶ zauważono nieprawidłowość polegającą na wysłaniu do osób, które odebrały korespondencję, pisma z prośbą o potwierdzenie oddania przesyłki adresatowi. Mazowiecki organ paszportowy wyjaśnił, że takie postępowanie jest wynikiem wydanego wiele lat wcześniej jednego z rozstrzygnięć Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Biorąc pod uwagę aktualną linię orzeczniczą, powyższe działanie należy uznać za zbędne.

5. Weryfikacja aktualności wniosku o unieważnienie dokumentu paszportowego lub odmowę jego wydania.

Wydanie decyzji w przedmiocie odmowy wydania lub unieważnienia dokumentu paszportowego, na podstawie art. 17 lub art. 38 ustawy o dokumentach paszportowych, ma charakter obligatoryjny¹⁷. Potwierdzenie przez organy paszportowe w toku prowadzonego postępowania administracyjnego aktualności kierowanych przez uprawnione organy wniosków o unieważnienie dokumentu paszportowego lub odmowę jego wydania ma istotny wpływ na treść podejmowanych rozstrzygnięć. Konieczne jest zatem każdorazowe, indywidualne dla każdej prowadzonej sprawy rozważenie, czy przed wydaniem decyzji administracyjnej nie zachodzi potrzeba potwierdzenia aktualności kierowanych przez uprawnione organy wniosków o unieważnienie dokumentu paszportowego lub odmowę jego wydania.

We wszystkich poddanych czynnościom kontrolnym sprawach dotyczących unieważnienia lub odmowy wydania paszportu Wojewoda Mazowiecki przed wydaniem decyzji weryfikował aktualność kierowanych przez uprawnione organy wniosków. Utrata aktualności przesłanek stanowiących podstawę wystąpienia z przedmiotowym wnioskiem skutkowałą - w myśl art. 105 § 1 k.p.a. - wydaniem decyzji orzekającej o umorzeniu postępowania administracyjnego.

III. Rejestracja wniosku o unieważnienie dokumentu paszportowego, odmowę wydania dokumentu paszportowego oraz zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci zakazu opuszczania kraju połączonego z zatrzymaniem dokumentu paszportowego lub zawiadomienia o tymczasowym zatrzymaniu dokumentu paszportowego, w świetle przepisów w § 10 i § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji, zwanych dalej wnioskami uprawnionych organów.

Zawiadomienia uprawnionych organów o zastosowaniu środków ograniczających prawo obywatela do posiadania paszportu, po dokonaniu przez kierownika dekretacji w systemie elektronicznego

¹⁶ WSO-xxxxxxxxx (akta kontroli tom 111, k. 142-209), WSO-xxxxxxxxx (akta kontroli Tom IV, k. 106-190).

¹⁷ O obligatoryjnym charakterze wniosków świadczy użyty przez ustawodawcę zwrot „wydania dokumentu odmawia się na wniosek” lub „dokument paszportowy podlega unieważnieniu”.

zarządzania dokumentacją (EZD), trafiały do uprawnionego pracownika. Po weryfikacji sprawy pracownik ten wprowadzał do ewidencji paszportowej adnotację o zastosowanym środku, zakładał sprawę w EZD oraz dokonywał adnotacji na dokumentacji i w odpowiednim spisie spraw. W przypadku wpływu zawiadomienia do Delegatury Urzędu, dekretacji w systemie EZD dokonywał pracownik koordynujący pracę Oddziału w Delegaturze Urzędu, następnie pracownik merytoryczny po weryfikacji dokumentu, przygotowywał w formie elektronicznej zlecenie wprowadzenia adnotacji do ewidencji paszportowej, które było przekazywane za pośrednictwem EZD do Oddziału Paszportów i wprowadzane do ewidencji paszportowej.

W ramach przeprowadzonych czynności kontrolnych, analizie poddano terminowość rejestracji 32 spraw dotyczących zastosowania (i uchylecia) środka zapobiegawczego w postaci zakazu opuszczania kraju połączonego z zatrzymaniem dokumentu paszportowego, tj. 10 % z wszystkich zarejestrowanych w kontrolowanym okresie 320 spraw dotyczących zastosowania (i uchylecia) tego rodzaju środka zapobiegawczego.

Zespół kontrolny ustalił, że jedynie w 1 sprawie¹⁸, co stanowi 3% wszystkich spraw, organ paszportowy nie dochował określonego w przepisach rozporządzenia terminu rejestracji¹⁹ kierowanych przez uprawnione organy środków zapobiegawczych, dokonując rejestracji adnotacji z 4-dniowym opóźnieniem.

W 15 spośród wszystkich 32 analizowanych spraw skierowany środek zapobiegawczy został następnie uchylony. W 3 przypadkach²⁰ (20 %), mazowiecki organ paszportowy przekroczył określony w rozporządzeniu termin (niezwłocznie, najpóźniej w następnym dniu roboczym) dokonując rejestracji uchylecia środka z 1-dniowym i 2-dniowym opóźnieniem.

Prowadząc czynności kontrolne, analizie poddano również terminowość rejestracji 44 spraw dotyczących kierowanych (i uchylanych) przez uprawnione organy, wnioskach o unieważnienie lub odmowę wydania dokumentu paszportowego (w tym środków zapobiegawczych w postaci zakazu opuszczania kraju połączonego z zakazem wydania dokumentu paszportowego), tj. 10% z wszystkich zarejestrowanych w kontrolowanym okresie 430 spraw dotyczących zastosowania (uchylecia) tego rodzaju środka zapobiegawczego.

W 36 sprawach (81% przypadków) wniosek został wprowadzony do ewidencji w terminie wynikającym z rozporządzenia w sprawie ewidencji. W 2 sprawach (4,5%) z 1-dniowym opóźnieniem, w 3 sprawach (7 %) z 2-dniowym opóźnieniem, w 1 sprawie (2%) z 3-dniowym opóźnieniem, w 1 sprawie (2%) z 4-dniowym opóźnieniem, w 1 (2%) sprawie z 8-dniowym opóźnieniem.

W 8 przypadkach, wniosek został wycofany przez uprawniony organ. W 4 spośród nich (50%) rejestracja uchylecia środka nastąpiła w terminie przewidzianym w rozporządzeniu, w 2 przypadkach (25%) z 1-dniowym opóźnieniem, w 1 sprawie (12%) z 3-dniowym opóźnieniem, w 1 sprawie (12%) z 4-dniowym opóźnieniem²¹.

IV. Prawidłowość wydawania paszportów tymczasowych.

W okresie poddanym kontroli, kwestie związane z wydawaniem paszportów tymczasowych w kraju regulował przepis art. 23 ust. 1 pkt 3-6 ustawy o dokumentach paszportowych. Składając

¹⁸ Sprawa nr ZOK140/2020.

¹⁹ tj. niezwłocznie, najpóźniej w następnym dniu roboczym.

²⁰ Lista sprawdzająca nr 3, poz. 50,63,76.

²¹ Lista sprawdzająca nr 3, poz. 7, 11, 22, 35.

wniosek o wydanie paszportu tymczasowego w przypadkach określonych w art. 23 pkt 4 i 5 ustawy, aplikujący zobowiązany jest do udokumentowania zaistniałej sytuacji.

Prawidłowość stosowania materialnego prawa paszportowego w zakresie wydawania paszportów tymczasowych oraz prawidłowość potwierdzania tożsamości i obywatelstwa osób ubiegających się o wydanie paszportu tymczasowego ustalono na podstawie analizy **51** wniosków, co stanowi ponad **20%**, wszystkich spośród **250** wniosków o wydanie paszportu tymczasowego, złożonych w kontrolowanym okresie²².

Z wyjaśnień przedstawionych przez Dyrektora WSO²³ wynika, że w okresie objętym kontrolą decyzje o wydaniu paszportu tymczasowego i terminie jego ważności podejmował: w WSO - Zastępca Kierownika, a w razie jego nieobecności osoba upoważniona; w Delegaturach Urzędu - osoba koordynująca prace punktu paszportowego lub osoba zastępująca. Powyższe czynności pozostają odzwierciedlone w ewidencji paszportowej prowadzonej w systemie teleinformatycznym - Paszportowym Systemie Obsługi Obywatela (PS2O).

Z dokumentacji kontrolnej wynika, że jedynie w Delegaturze MUW w Radomiu zgoda na wydanie paszportu tymczasowego oraz określenie terminu ważności dokumentu wyrażane były w formie pisemnej adnotacji na podaniu osoby ubiegającej się o ten dokument. W pozostałych przypadkach (**49** spraw wybranych do próby kontrolnej) papierowa dokumentacja paszportowa nie odzwierciedla, kto był osobą podejmującą decyzję o wydanie paszportu tymczasowego oraz ustalającą termin jego ważności.

Szczegółowa analiza sposobu realizacji wniosków o wydanie paszportu tymczasowego została przedstawiona poniżej.

1. Paszport tymczasowy wydawany osobom przebywającym czasowo w Rzeczypospolitej Polskiej na powrót do miejsca stałego pobytu.

Przesłanka zawarta w art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o dokumentach paszportowych stanowiła podstawę wydania **25** paszportów tymczasowych²⁴, co stanowi **49 %** spośród wszystkich **51** poddanych czynnościom kontrolnym wniosków. Analiza wniosków dotyczących wydania dokumentu paszportowego na tej podstawie prawnej pozwoliła na ustalenie, iż w **9** sprawach (**36 %**) okoliczność wyjazdu do miejsca stałego pobytu została uprawdopodobniona oświadczeniem wnioskodawcy i dodatkową dokumentacją.

Uprawdopodobnienie potrzeby powrotu do miejsca stałego pobytu poprzez oświadczenie wnioskodawcy i dodatkową dokumentację potwierdzającą pobyt stały za granicą należy ocenić pozytywnie. Powyższe jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy zapisy ewidencji nie potwierdzają pobytu stałego poza granicami kraju.

2. Paszport tymczasowy wydawany w udokumentowanych nagłych przypadkach związanych z chorobą lub pogrzebem członka rodziny.

Konstrukcja przepisu art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy o dokumentach paszportowych nakłada na obywatela polskiego obowiązek udokumentowania okoliczności związanych z chorobą lub pogrzebem członka rodziny. W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych ustalono, że powyższa przesłanka stanowiła

²² Oddział Paszportów w Warszawie: **235** paszportów tymczasowych (wielkość próby 47), Delegatura w Ciechanowie: 2 paszporty tymczasowe (wielkość próby 1), Delegatura w Płocku: 5 paszportów tymczasowych (wielkość próby 1), Delegatura w Radomiu: 8 paszportów tymczasowych (wielkość próby 2), w Delegaturach w Siedlcach i Ostrołęce nie wydano żadnego paszportu tymczasowego,

²³ Akta kontroli Tom VII, k.9-10,

²⁴ Lista sprawdzająca nr 4, poz. 1, 3, 4, 7, 9, 10, 13, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 31, 33, 37, 38, 39, 41, 44, 46, 50, 51.

podstawę do wydania 7 paszportów tymczasowych²⁵, co stanowi ponad 13 % spośród wszystkich 51 analizowanych wniosków o wydanie paszportu tymczasowego.

We wszystkich (100%) poddanych analizie sprawach, potrzebę wydania paszportu tymczasowego w tym trybie, potwierdzały przedłożone oświadczenia potwierdzone dokumentami (np. zaświadczenie lekarskie, akt zgonu).

3. Paszport tymczasowy wydawany w udokumentowanych nagłych przypadkach związanych z prowadzoną działalnością zawodową.

Konstrukcja przepisu art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o dokumentach paszportowych, a więc wydania paszportu tymczasowego w nagłych przypadkach związanych z prowadzoną działalnością zawodową nakłada na obywatela polskiego obowiązek udokumentowania wyżej wymienionych okoliczności. W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych ustalono, że powyższa przesłanka stanowiła podstawę do wydania 18 paszportów tymczasowych²⁶, co stanowi ponad 35 % spośród wszystkich 51 analizowanych wniosków o wydanie paszportu tymczasowego.

We wszystkich (100 %) poddanych analizie sprawach, potrzeba posiadania paszportu tymczasowego, wydawanego w tym trybie, została udokumentowana.

4. Paszport tymczasowy wydawany osobom, od których pobranie odcisków palców jest fizycznie niemożliwe, a przeszkoda ta ma charakter czasowy.

Spośród objętych badaniem wniosków o wydanie paszportu tymczasowego, żaden z wniosków nie stanowił realizacji przesłanki określonej w art. 23 ust. 1 pkt 6 ustawy o dokumentach paszportowych.

5. Stwierdzone nieprawidłowości w stosowaniu art. 23 ust. 1 pkt 3-6 ustawy o dokumentach paszportowych.

Należy stwierdzić, iż mazowiecki organ paszportowy, co do zasady, prowadził sprawy związane z wydawaniem paszportów tymczasowych w sposób zgody z materialnym prawem paszportowym.

Spośród poddanych czynnościom kontrolnym 51 wniosków o wydanie paszportu tymczasowego, jedynie 1 wniosek²⁷ (niespełna 2 %) nie wypełniał dyspozycji art. 23 ust. 1 pkt 3-6 ustawy o dokumentach paszportowych. Przedmiotowa sprawa dotyczyła wydania paszportu tymczasowego w sytuacji nieuregulowanej w art. 23 ust. 1 pkt 3-6 ustawy o dokumentach paszportowych. Okoliczności, które legły u podstaw wydania paszportu tymczasowego opisane były przez stronę w załączonym do wniosku podaniu i uprawdopodobnione załączoną do podania dodatkową dokumentacją.

Ponadto, w jednym przypadku²⁸ mazowiecki organ paszportowy wydał paszport tymczasowy pomimo posiadania przez osobę wnioskującą paszportu i jednocześnie nie dokonał unieważnienia/anulowania posiadanego dokumentu w momencie wydawania paszportu tymczasowego.

6. Termin ważności paszportu tymczasowego.

Stosownie do treści art. 23 ustawy o dokumentach paszportowych paszport tymczasowy jest ważny przez okres w nim wskazany, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od daty jego wydania. Co do zasady - podstawowym dokumentem paszportowym jest paszport, wydawany w zależności

²⁵ Lista sprawdzająca nr 4, poz. 5, 15, 29, 34, 35, 40, 42.

²⁶ Lista sprawdzająca nr 4, poz. 2, 6, 8, 11, 12, 14, 20, 21, 27, 28, 30, 32, 36, 43, 45, 47, 48, 49.

²⁷ Lista sprawdzająca nr 4, poz. 26.

²⁸ Lista sprawdzająca nr 4, poz. 10.

od wieku posiadacza paszportu z 5 - letnim bądź 10 - letnim terminem ważności. Uregulowania zawarte w art. 23 ustawy o *dokumentach paszportowych* stanowią pewne odstępstwa od zasady ogólnej i mają na celu zabezpieczenie indywidualnych jednostkowych interesów wnioskodawców. Uznając zasadność wydania paszportu tymczasowego w trybie określonym w art. 23 ustawy, należy uzależniać termin jego ważności od indywidualnie wskazywanych potrzeb wnioskodawców.

Mazowiecki organ paszportowy, spośród wszystkich **51** objętych tymi czynnościami kontrolnymi wniosków o wydanie paszportu tymczasowego, wydał dokument z maksymalnym - **12 miesięcznym** terminem ważności - w **5** sprawach (**ponad 10 %**). Najwięcej, bo aż **11** dokumentów (**21 %**) wydano na okres **8 miesięcy**, również **11** dokumentów (**21 %**) wydano na okres nieprzekraczający **15 dni**, po **5** dokumentów wydano na okres **7 i 9 miesięcy**, **4** dokumenty wydano na okres **1 miesiąca** oraz **3** dokumenty na okres **3 miesięcy**, po **2** dokumenty wydano na okres **4, 6** oraz **10 miesięcy**, zaś **1 paszport** tymczasowy wydano na okres **2 miesięcy**.

Określanie przez Wojewodę Mazowieckiego terminu ważności paszportu tymczasowego w sposób indywidualny, uwzględniający jednostkową potrzebę wnioskodawcy występującą w momencie aplikowania o dokument, należy ocenić pozytywnie.

V. Ustalanie tożsamości i obywatelstwa osób ubiegających się o wydanie dokumentu paszportowego, zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie dokumentów paszportowych.

W okresie poddany kontrolni, kwestie związane z ustalaniem tożsamości i obywatelstwa osób ubiegających się o wydanie dokumentu paszportowego regulował przepis § 4 rozporządzenia w sprawie dokumentów paszportowych.

Zgodnie z brzmieniem powyższego przepisu tożsamość i obywatelstwo osoby ubiegającej się o wydanie dokumentu paszportowego, organ paszportowy ustala na podstawie ważnego dokumentu paszportowego. Tożsamość i obywatelstwo osoby, która nie posiada ważnego dokumentu paszportowego, organ paszportowy ustala na podstawie ważnego dowodu osobistego, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów osoba ta ma obowiązek posiadania dowodu osobistego lub nie mając takiego obowiązku, posiada dowód osobisty. Jedynie w przypadku osoby, która nie posiada ważnego dokumentu paszportowego i nie ma obowiązku posiadania dowodu osobistego, tożsamość i obywatelstwo organ paszportowy ustala na podstawie danych zawartych w dostępnych ewidencjach i rejestrach. Sposób potwierdzenia danych organ paszportowy odnotowuje we wniosku o wydanie paszportu albo paszportu tymczasowego.

Stosownie do dyspozycji art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych²⁹ dowód osobisty zobowiązany jest posiadać każdy pełnoletni obywatel Rzeczypospolitej Polskiej zamieszkujący na jej terytorium. Potwierdzenie tożsamości i obywatelstwa na podstawie ewidencji możliwe jest, zatem jedynie w stosunku do osób niezamieszkujących w kraju lub niemających obowiązku posiadania dowodu osobistego (np. dzieci).

Czynności kontrolne potwierdziły, że mazowiecki organ paszportowy, co do zasady potwierdzał tożsamość i obywatelstwo osób wnioskujących o wydanie paszportu tymczasowego w sposób zgodny z § 4 rozporządzenia w sprawie dokumentów paszportowych. Tożsamość i obywatelstwo zostało potwierdzone w sposób niezgodny z dyspozycją § 4 rozporządzenia w sprawie dokumentów

²⁹ Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.J. Dz. U. z 2022, poz. 671), zwana dalej *ustawą o dowodach osobistych*.

paszportowych, w przypadku 7 wniosków³⁰, co stanowi **niespełna 14 %** wszystkich poddanych czynnościom kontrolnym **51** wniosków o wydanie paszportu tymczasowego.

We wszystkich sprawach poddanych czynnościom kontrolnym mazowiecki organ paszportowy odnotowywał na wniosku paszportowym sposób potwierdzenia danych (tj. tożsamości i obywatelstwa osoby ubiegającej się o wydanie dokumentu paszportowego), co należy ocenić pozytywnie.

VI. Terminowość rozpatrywania skarg na realizację spraw paszportowych

W okresie objętym kontrolą do Wojewody Mazowieckiego wpłynęło 7 skarg dotyczących spraw paszportowych³¹. 1 skarga została wycofana, 5 skarg zostało uznanych za bezzasadne, w 1 sprawie zachowanie urzędnika zostało ocenione za niewłaściwe, za co klient został pisemnie przeproszony. Osobą rozpatrującą skargi był Zastępca Dyrektora WSO, Wszystkie skargi zostały załatwione w terminie wynikającym z art. 237 § 1 k.p.a. (bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiący).

Wnioski i zalecenia:

W celu usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz usprawnienia funkcjonowania Wydziału Spraw Obywatelskich Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie wnoszę o:

- zapewnienie przestrzegania przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego* w szczególności poprzez uznawanie doręczenia zastępczego korespondencji, zgodnie z art. 44 k.p.a.;
- odstąpienie od wymogu pisemnego potwierdzenia przez domowników oddania adresatowi odebranej przesyłki;
- każdorazowe rozważenie zasadności występowania do Krajowego Rejestru Karnego o udzielenie informacji o osobie z Kartoteki Osób Pozbawionych Wolności oraz Poszukiwanych Listem Gończym;
- wydawanie paszportów tymczasowych jedynie w przypadkach enumeratywnie określonych w art. 23 ust. 1 pkt 3-6 *ustawy o dokumentach paszportowych*;
- zamieszczanie na dokumentacji stanowiącej podstawę wydania paszportu tymczasowego informacji o osobie podejmującej decyzję o wydaniu dokumentu oraz terminie jego ważności;
- potwierdzanie tożsamości i obywatelstwa osób ubiegających się o wydanie paszportu zgodnie z § 4 *rozporządzenia w sprawie dokumentów paszportowych*;
- terminowe rejestrowanie w ewidencji paszportowej informacji o kierowanych i wycofywanych, przez uprawnione organy, środkach ograniczających prawo obywatela do posiadania paszportu, zgodnie z dyspozycją § 10 i 11 *rozporządzenia w sprawie ewidencji paszportowych i centralnej ewidencji*;
- bieżąca aktualizacja zakresów obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień oraz posiadanych upoważnień pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, w tym w przypadkach zmiany przez pracownika stanowiska pracy, bądź zakresu powierzonych pracownikowi obowiązków służbowych.

Na podstawie art. 49 *ustawy o kontroli w administracji rządowej* proszę o przedstawienie, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania

³⁰ Lista sprawdzająca nr 4, poz. 7, 9, 10, 17, 23, 39, S1.

³¹ Akta kontroli, Tom 11, k. 73-9S.

zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień w sposobie prowadzenia spraw paszportowych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

z upoważnienia

ZASTĘPCA DYREKTORA
Departamentu Spraw Obywatelskich
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji
Cezary Maliszewski

