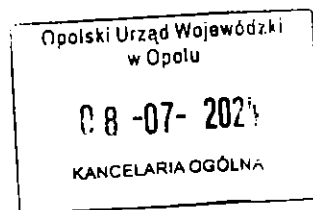




Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Departament Spraw Obywatelskich
Zastępca dyrektora
Cezary Maliszewski



DSO-PA.094.1.2023
Warszawa, 2 lipca 2024 r.



RPW/110581/2024 P
Data: 2024-07-08
Opolski Urząd Wojewódzki

Pani
Monika Jurek
Wojewoda Opolski

Szanowna Pani Wojewodo,

w związku z przeprowadzoną w trybie zdalnym, przez Zespół kontrolny MSWiA, kontrolą w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu na temat „*Prawidłowość realizacji przez Wojewodę Opolskiego zadań związanych z wydawaniem, odmową wydania lub unieważnianiem paszportów i paszportów tymczasowych*” w załączeniu przekazuję wystąpienie pokontrolne.

Zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. 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 nieprawidłowości w sposobie prowadzenia spraw paszportowych.

Z wyrazami szacunku

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



Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Departament Spraw Obywatelskich
Zastępca dyrektora
Cezary Maliszewski

egz. nr 1

DSO-PA.094.1.2023
Warszawa, 28 czerwca 2024 r.

Pani
Monika Jurek
Wojewoda Opolski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w Planie kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na rok 2023 nt. „*Prawidłowość realizacji przez Wojewodę Opolskiego zadań związanych z wydawaniem, odmową wydania lub unieważnianiem paszportów i paszportów tymczasowych*”, przeprowadzonej w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu, zwanego dalej WSOiC.

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

Kierownik zespołu – Magdalena Olszewska, główny specjalista w Departamencie Spraw Obywatelskich MSWiA, na podstawie upoważnienia nr 10/2023 z dnia 13 grudnia 2023 r.

Członek zespołu – Marta Makowska, główny specjalista w Departamencie Spraw Obywatelskich MSWiA, na podstawie upoważnienia nr 9/2023 z dnia 13 grudnia 2022 r.

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości prowadzenia przez Wojewodę Opolskiego postępowań administracyjnych z zakresu unieważniania dokumentu paszportowego lub odmowy jego wydania, oceny prawidłowości i terminowości wprowadzania do ewidencji paszportowej oraz Rejestru Dokumentów Paszportowych informacji o kierowanych przez uprawnione organy środkach ograniczających prawo obywatela do posiadania paszportu, ocena

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

zgodności z przepisami prawa materialnego wydawanych przez Wojewodę Opolskiego paszportów tymczasowych².

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 do 31 grudnia 2022 r.**, przy czym dziewięć poddanych czynnościom kontrolnym postępowań administracyjnych w przedmiocie unieważnienia paszportu zostało zakończonych w okresie późniejszym, tj. w 2023 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, w szczególności:
 - weryfikację pod względem formalno-prawnym złożonego przez uprawniony organ wniosku o unieważnienie dokumentu paszportowego lub odmowę jego wydania;
 - ustalanie właściwości miejscowej organu;
 - szybkość podejmowania czynności;
 - zawiadamianie stron postępowania o wszczęciu postępowania administracyjnego;
 - zapewnienie stronom postępowania czynnego udziału w toczącym się postępowaniu administracyjnym;
 - doręczanie i potwierdzanie odbioru pism procesowych;
 - występowanie do sądu z wnioskiem o ustanowienie kuratora dla osoby nieznannej z miejsca pobytu;
 - weryfikację aktualności wniosku o unieważnienie dokumentu paszportowego lub odmowę jego wydania na końcowym etapie postępowania administracyjnego;
 - sposób wyjaśniania stanu faktycznego sprawy;
 - prawidłowość stosowania norm prawa materialnego względem stanu faktycznego;

² Zagadnienia materialno-prawne związane z dokumentami paszportowymi, obowiązujące w okresie objętym kontrolą do dnia 12 listopada 2022 r. regulowały przepisy ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 617 z późn. zm.) oraz akty wykonawcze do tej ustawy, tj. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 2010 r. w sprawie dokumentów paszportowych (Dz. U. Nr 152, poz. 1026 z późn. zm.), 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) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie opłat za wydanie dokumentu paszportowego oraz ich zwrotu (Dz.U. Nr 25, poz. 126), a od dnia 13 listopada 2022 r., przepisy ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 350 oraz z 2023 poz. 410 i 1302) oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze, m. in. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 września 2022 r. w sprawie dokumentów paszportowych (Dz. U. z 2022, poz. 2050) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie opłat za paszport i paszport tymczasowy (Dz.U. z 2022 r., poz. 1499).

- prawidłowość sporządzania decyzji kończącej postępowanie administracyjne (elementy jakie powinna zawierać decyzja, zgodnie z art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego³);
 - terminowość wydawania decyzji administracyjnych;
- 2) prawidłowość i terminowość wprowadzania do ewidencji paszportowej oraz Rejestru Dokumentów Paszportowych wniosków o unieważnienie dokumentu paszportowego, wniosków o odmowę wydania dokumentu paszportowego oraz informacji o zastosowaniu przez uprawniony organ środka zapobiegawczego w postaci zakazu opuszczania kraju połączonego z zakazem wydania dokumentu paszportowego lub zatrzymaniem 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* oraz art. 82 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. *o dokumentach paszportowych*⁴;
- 3) prawidłowość stosowania materialnego prawa paszportowego w zakresie wydawania paszportów tymczasowych, 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 paszportowych* oraz art. 38 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. *o dokumentach paszportowych*⁵;
 - ustalania zasadności wydania paszportów tymczasowych, zgodnie z przepisem art. 23 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. *o dokumentach paszportowych* oraz art. 48 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. *o dokumentach paszportowych*⁶.

Ogólna ocena kontrolowanej działalności:

Realizację przez Wojewodę Opolskiego zadań związanych z prowadzeniem spraw paszportowych w zakresie objętym kontrolą oceniono **pozytywnie mimo nieprawidłowości**⁷.

Wojewoda Opolski w kontrolowanym okresie zapewniał bieżącą obsługę spraw paszportowych w zakresie przyjmowania wniosków i wydawania paszportów oraz paszportów tymczasowych. Na ponad 39 700 wydanych obywatelom polskim w 2022 r. dokumentów paszportowych, do organu wpłynęła 1 skarga, która została uznana za niezasadną.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (t. j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.), zwana dalej *k.p.a.*

⁴ 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.

⁵ Kwestie ustalania tożsamości i obywatelstwa osób ubiegających się o wydanie dokumentu paszportowego do dnia 12 listopada 2022 r. regulowały przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 2010 r. w sprawie dokumentów paszportowych (Dz.U. Nr 152, poz. 1026 z późn. zm.), a od dnia 13 listopada 2022 r. przepisy ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. *o dokumentach paszportowych*.

⁶ Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. *o dokumentach paszportowych* obowiązywała do dnia 12 listopada 2022 r., od dnia 13 listopada 2022 r. obowiązuje ustawa z dnia 27 stycznia 2022 r. *o dokumentach paszportowych*,

⁷ Przyjęto następującą skalę ocen: ocena pozytywna, ocena pozytywna mimo nieprawidłowości, ocena negatywna.

Wszystkie postępowania administracyjne w przedmiocie unieważnienia lub odmowy wydania paszportu, które zostały poddane czynnościom kontrolnym, były prowadzone zgodnie z właściwością miejscową, określoną w art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych oraz w art. 72 ust 3 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań administracyjnych w przedmiocie unieważnienia paszportu, polegające na naruszeniu dyspozycji wynikającej z art. 35 k.p.a., tj. normy nakładającej na organ administracji publicznej obowiązek działania bez zbędnej zwłoki, bądź w czasie w tym przepisie określonym⁸. Należy wskazać, że opolski organ paszportowy podejmował kolejne czynności w sprawach w znacznych odstępach czasowych – około 2-tygodniowych, a czas prowadzenia postępowania od daty jego wszczęcia do wydania rozstrzygnięcia kończącego sprawę wynosił nawet 11 miesięcy (1 postępowanie). Dodatkowo Wojewoda Opolski występował z zapytaniami o udzielenie informacji o osobie do Krajowego Rejestru Karnego w celu ustalenia miejsca pobytu strony, co należy uznać za działanie nadmierowe. Nie realizował obowiązku nałożonego na organy administracji publicznej przez dyspozycję art. 36 k.p.a., tj. nie zawiadamiał strony o każdym przypadku niezatawienia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. Natomiast każdorazowo informował organ występujący z wnioskiem o zwłoce w zatawieniu sprawy. Zatem rozstrzygnięcia Wojewody Opolskiego ograniczające ustawowe prawo obywatela do posiadania paszportu, spełniały wymagania formalne, jednakże wydawane były z naruszeniem procedury administracyjnej.

Podmiot kontrolowany, co do zasady, w sposób prawidłowy stosował dyspozycję art. 34 § 1 k.p.a. występując do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osób nieznanymi z miejsca pobytu. Jednakże zespół kontrolny stwierdził nieprawidłowość w 2 (11%) kontrolowanych postępowaniach polegającą na skierowaniu do sądu wniosku o ustanowienie kuratora dla osoby nieznanego z miejsca pobytu w sytuacji, kiedy strona postępowania posiadała zameldowanie na pobyt stały na terenie kraju. Ponadto w 8 przypadkach organ nie wystąpił do Sądu o przesłanie postanowienia o wyznaczeniu przedstawiciela dla osoby nieobecnej zawierającego klauzulę prawomocności, tj. oparł swoje działanie na nieprawomocnym rozstrzygnięciu sądu.

W 3 (17%) poddanych czynnościom kontrolnym postępowaniach, opolski organ paszportowy nie zbadał aktualności wniosku o unieważnienie paszportu przed wydaniem decyzji.

⁸ Art. 35 § 3 k.p.a. Zatawienie 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, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Opolski organ paszportowy w większości przypadków w sposób nieterminowy 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. Przekroczenie terminu dotyczyło łącznie ponad 79% analizowanych spraw. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że w większości przypadków przekroczenie to wynosiło 1-3 dni robocze. Stwierdzone w toku kontroli uchybienia w powyższym zakresie miały nieznaczny charakter i wynikały w głównej mierze z wewnętrznego obiegu korespondencji funkcjonującego w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w Opolu.

Sprawy związane z wydawaniem paszportów tymczasowych Wojewoda Opolski prowadził w sposób zgodny z materialnym prawem paszportowym. Stwierdzone w toku kontroli uchybienia w powyższym zakresie miały charakter incydentalny. 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 oraz art. 38 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych, a stwierdzone w toku kontroli uchybienia nie miały charakteru powtarzalnego. Za prawidłowe należy uznać ustalanie terminu ważności paszportu tymczasowego w sposób uwzględniający indywidualne okoliczności związane z wydaniem dokumentu tymczasowego.

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

I. Organizacja pracy Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu

W okresie objętym kontrolą, podstawowym aktem określającym strukturę i organizację pracy WSOiC był Regulamin organizacyjny Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu z dnia 30 marca 2023 r.

Zgodnie z § 20 ust. 2 ww. Regulaminu organizacyjnego w skład Wydziału wchodzi: Oddział Spraw Obywatelskich oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych, Oddział ds. Cudzoziemców oraz Oddział Paszportów.

W okresie objętym kontrolą do zakresu działania WSOiC w obrębie spraw paszportowych należało w szczególności: przyjmowanie wniosków o wydanie dokumentów paszportowych, wydawanie paszportów oraz paszportów tymczasowych, prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach wydania, odmowy wydania oraz unieważnienia paszportu, wydawanie zaświadczeń

z zakresu spraw paszportowych, współpraca z placówkami konsularnymi w zakresie spraw paszportowych oraz udostępnianie danych paszportowych⁹.

Zgodnie z § 20 ust. 1 ww. Regulaminu organizacyjnego, Wydziałem Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców kieruje dyrektor przy pomocy jego zastępcy.

W kontrolowanym okresie nadzór nad realizacją zadań paszportowych sprawował Dyrektor Wydziału – Pani Bożena Kalecińska oraz Kierownik Oddziału Paszportów - Pani Józefa Piechowiak. W czasie nieobecności Dyrektora Wydziału jego obowiązki realizował Zastępca Dyrektora – Pani Anna Bartoszek-Dec, Kierownika Oddziału zastępowała Pani Katarzyna Życzyńska starszy inspektor wojewódzki.

Poniżej przedstawiono wykaz osób posiadających w kontrolowanym okresie upoważnienia do załatwiania w imieniu Wojewody Opolskiego spraw należących do zakresu działania Wydziału, w tym wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń z zakresu spraw paszportowych.

| Imię i nazwisko | Stanowisko w WSOiC | Okres zajmowania stanowiska | Data wydania upoważnienia | Numer upoważnienia |
|--------------------|----------------------|---|---------------------------|------------------------|
| Bożena Kalecińska | Dyrektor | od 01.09.2016. | 12.01.2018. | BOU.I.0030.8.2017.LW |
| Anna Bartoszek-Dec | Z-ca Dyrektora | od 01.09.2016. | 12.01.2018. | BOU.I.0030.9.2017.LW |
| Józefa Piechowiak | Kierownik Oddziału | od 01.05.2018. | 28.05.2018. | BOU.I.0030.36.2018.LW |
| Monika Kałwak | Inspektor wojewódzki | od 01.07.2022. | 13.10.2022. | BOU.I.0030.181.2022.JZ |
| Paweł Mederer | Inspektor wojewódzki | od 05.12.2018 - st. insp. od 10.01.2023 - insp. woj. | 27.12.2022. | BOU.I.0030.201.2022.JZ |
| Agnieszka Szafran | Inspektor wojewódzki | od 01.07.2022. | 13.10.2022. | BOU.I.0030.179.2022.JZ |
| Katarzyna Szot | Inspektor wojewódzki | 01.08.2021 - 30.09.2022. | 19.08.2021. | BOU.I.0030.109.2021.JZ |

Pracownicy realizujący zadania paszportowe, co do zasady, posiadali opisy stanowisk pracy, zakresy czynności i odpowiedzialności oraz upoważnienia odpowiednie do rodzaju wykonywanych zadań.

Jednak analiza treści posiadanych przez pracowników Oddziału Paszportów upoważnień ujawniła, że zostały one wydane na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych i nie zostały zaktualizowane po wejściu

⁹ § 20 ust. 5 Regulaminu organizacyjny Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu.

w życie ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych, tj. po dniu 13 listopada 2022 r.

Opisy stanowisk pracy, zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności zawierają w swojej treści czynności związane z obsługą Paszportowego Systemu Obsługi Obywateli (PS2O) oraz z przetwarzaniem danych osobowych w Centralnej Ewidencji Wydanych i Unieważnionych Dokumentów Paszportowych, który to system i ewidencja w dniu 13 listopada 2022 r., na mocy ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych, zostały zastąpione Rejestrem Dokumentów Paszportowych. Analogiczna sytuacja dotyczy „papierowych” wniosków paszportowych, które mocą ww. zostały zastąpione wnioskami utrwalonymi w postaci elektronicznej, natomiast obowiązek ich weryfikacji nadal widnieje w przedłożonej dokumentacji kadrowej. Także analiza treści zapisów Regulaminu organizacyjnego Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu wśród zadań Oddziału Paszportów wymienia prowadzenie ewidencji paszportowej, która w dniu 13 listopada 2022 r. została zastąpiona przez Rejestr Dokumentów Paszportowych.

Sprawy związane z realizacją zadań paszportowych w kontrolowanym okresie wykonywało 15 pracowników¹⁰. W strukturze Oddziału Paszportów Urzędu nie obserwuje się nadmiernej fluktuacji kadry.

O zmianach w przepisach prawa, pismach okólnych bądź wytycznych w sprawach paszportowych pracownicy byli informowani podczas doraźnych spotkań z Kierownikiem Oddziału oraz poprzez przekazywanie im pism i wytycznych otrzymanych od organu nadzoru.

Zarówno w okresie objętym kontrolą jak i obecnie Oddział Paszportów zlokalizowany jest przy ul. Ozimskiej 19 w Opolu.

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.

Prowadzenie postępowań administracyjnych w przedmiocie unieważnienia lub odmowy wydania dokumentu paszportowego powierzone zostały jednemu pracownikowi – Pani Katarzynie Życzyńskiej, starszemu inspektorowi wojewódzkiemu. Pisma w toku prowadzonych postępowań, decyzje oraz wnioski do sądu o wyznaczenie kuratora dla osoby nieobecnej podpisywał Kierownik Oddziału Paszportów.

¹⁰ Lista sprawdzająca nr 1.

Czynnościom kontrolnym poddano: **12** postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji w przedmiocie unieważnienia paszportu, **1** postępowanie zakończone decyzją o odmowie wydania paszportu oraz **5** postępowań z zakresu unieważnienia paszportu zakończonych wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania.

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.

Czynności kontrolne potwierdziły, że we wszystkich poddanych czynnościom kontrolnym postępowaniach administracyjnych Wojewoda Opolski był organem właściwym miejscowo do prowadzenia postępowania w przedmiocie unieważnienia dokumentu paszportowego, zgodnie z właściwością określoną odpowiednio w art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. *o dokumentach paszportowych* oraz w art. 72 ust 3 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. *o dokumentach paszportowych*.

We wszystkich skontrolowanych sprawach z wnioskiem o unieważnienie lub odmowę wydania dokumentu paszportowego każdorazowo występował organ uprawniony, na mocy art. 17 lub art. 38 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. *o dokumentach paszportowych* oraz art. 70 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. *o dokumentach paszportowych*, do kierowania tego typu wniosków.

W 16 sprawach (89%), w których wszczęto postępowanie administracyjne w przedmiocie unieważnienia dokumentu paszportowego, osoby dysponowały ważnym paszportem. Natomiast w **2 sprawach¹¹ (11 %)**, w których organ zwrócił się z wnioskiem o unieważnienie dokumentu paszportowego, osoby posiadały nieważny paszport, zatem postępowania nie powinny zostać wszczęte.

Wszystkie rozstrzygnięcia Wojewody Opolskiego spełniały wymogi określone w art. 107 k.p.a.

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

Analiza kontrolowanych postępowań administracyjnych w przedmiocie unieważnienia dokumentu paszportowego dowodzi, iż czynności w sprawach nie były podejmowane zgodnie z dyspozycją wyrażoną w art. 35 k.p.a., tj. z normą nakładającą na organ administracji publicznej obowiązek działania bez zbędnej zwłoki, bądź w czasie w tym przepisie określonym¹².

¹¹ nr SO.III.626.69.2022 (akta kontroli Tom II, s. 441-461), nr SO.III.626.81.2022 (akta kontroli Tom III, s. 1-19).

¹² Art. 35 § 3 k.p.a. Zażalenie 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, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

We wszystkich poddanych czynnościom kontrolnym postępowaniach administracyjnych stwierdzono uchybienia dotyczące prawidłowości czynności podejmowanych przez organ, bądź terminowości ich realizacji. Pierwsze czynności w sprawach opolski organ paszportowy podejmował po upływie 2 dni do nawet 2 tygodni od wpływu wniosku inicjującego postępowanie. Należy również wskazać, że opolski organ paszportowy kolejne czynności w sprawach podejmował w znacznych odstępach czasowych – około 2-tygodniowych, a czas prowadzenia postępowania od daty jego wszczęcia do wydania rozstrzygnięcia kończącego sprawę wynosił nawet 11 miesięcy. Dodatkowo w toku czynności kontrolnych ustalono, że w 8 postępowaniach (44%), w celu ustalenia miejsca pobytu strony, 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 nadmierowe. Przed wystąpieniem do Krajowego Rejestru Karnego o udzielenie informacji o osobie należy każdorazowo rozważyć zasadność takiego działania biorąc pod uwagę indywidualne okoliczności sprawy oraz szybkość i prostotę postępowania (art. 12 k.p.a.).

Zgodnie z art. 36 k.p.a., organ paszportowy jest zobligowany zawiadamiać strony o każdym przypadku niezafatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zafatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Opolski organ paszportowy nie realizował dyspozycji art. 36 k.p.a., natomiast każdorazowo informował organ występujący z wnioskiem o zwłoce w zafatwieniu sprawy, co należy uznać za działanie zbędne.

Powyższe działania opolskiego organu paszportowego spowodowały, że w 17 na 18 (ponad 87%) sprawach, po przeprowadzeniu wszelkich czynności, decyzje zostały wydane z przekroczeniem terminu na dokonanie tej czynności.

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

Stosownie do dyspozycji art. 10 k.p.a., organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Natomiast treść art. 36 § 1 k.p.a. nakłada na organ administracji publicznej obowiązek zawiadamiania stron o każdym przypadku niezafatwienia sprawy w terminie określonym art. 35.

Przeprowadzone czynności kontrolne wykazały, że we wszystkich 18 analizowanych postępowaniach, których podstawą wszczęcia był – skierowany w trybie art. 17 lub art. 38 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach

paszportowych oraz art. 70 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych – wniosek o odmowę wydania lub wniosek o unieważnienie dokumentu paszportowego, opolski organ paszportowy zapewnił stronie czynny udział w toczącym się postępowaniu administracyjnym. W wysyłanych pismach, strona uzyskiwała informację o wszczęciu, na podstawie art. 61 k.p.a., postępowania administracyjnego w przedmiocie unieważnienia paszportu.

W 11 postępowaniach (61%)¹³ dotyczących unieważnienia paszportu zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało wysłane na ostatni adres zameldowania na pobyt stały, w 5 postępowaniach (28%)¹⁴ na adres podany we wniosku paszportowym, w 1 postępowaniu (6%)¹⁵ pomimo zwrotu korespondencji, jako niepodjętej w terminie – zawiadomienie ponownie wysłano na adres zameldowania, dodatkowo w 1 postępowaniu (6%) organ ponownie skierował zawiadomienie o wszczęciu postępowania na dotychczasowy adres, pomimo wymeldowania strony, a w 1 postępowaniu (6%)¹⁶ na adres podany przez prokuraturę. W 1 sprawie (6%)¹⁷ opolski organ paszportowy równocześnie z wysłaniem zawiadomienia o wszczęciu postępowania na adres zameldowania wystąpił do konsula o podanie adresu z wniosku paszportowego.

Zgodnie z art. 47 ust. 3 w zw. z art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych, w ewidencji paszportowej były przetwarzane m. in. dane dotyczące adresu i daty zameldowania na pobyt stały, kraju miejsca zamieszkania, daty wymeldowania z miejsca pobytu stałego, adresu i daty zameldowania na pobyt czasowy oraz daty wymeldowania z pobytu czasowego. Organ paszportowy miał zatem dostęp do aktualnych danych dotyczących adresu zameldowania osoby, wobec której prowadził postępowanie. Wysyłanie korespondencji na adres, z którego strona została wymeldowana należy uznać za działanie nieprawidłowe.

W przypadku braku możliwości skutecznego zawiadomienia strony Wojewoda Opolski, działając zgodnie z dyspozycją art. 34 § 1 k.p.a., kierował do sądu wnioski o ustanowienie kuratora dla osoby nieznannej z miejsca pobytu. Powyższe, co do zasady, należy uznać za działanie prawidłowe, zapewniające stronie nieznannej z miejsca pobytu, przewidzianą przepisami prawa, reprezentację w postępowaniu administracyjnym.

¹³ nr SO.III.626.2.2022 (akta kontroli Tom II, s. 190-240), nr SO.III.626.8.2022 (akta kontroli Tom II, s. 241-276), nr SO.III.626.31.2022 (akta kontroli Tom II, s. 277-339), nr SO.III.626.53.2022 (akta kontroli Tom III, s. 515-570), nr SO.III.626.58.2022 (akta kontroli Tom II, s. 389-440), nr SO.III.626.74.2022 (akta kontroli Tom II, s. 462-516), nr SO.III.626.125.2022 (akta kontroli Tom III, s. 207-252), nr SO.III.626.130.2022 (akta kontroli Tom III, s. 253-328), nr SO.III.626.142.2022 (akta kontroli Tom III, s. 329-401), nr SO.III.626.151.2022 (akta kontroli Tom III, s. 402-464), nr SO.III.626.152.2022 (akta kontroli Tom III, s. 465-513).

¹⁴ nr SO.III.626.2.2022 (akta kontroli Tom II, s. 190-240), nr SO.III.626.112.2022 (akta kontroli Tom III, s. 121-181), nr SO.III.626.130.2022 (akta kontroli Tom III, s. 253-328), nr SO.III.626.142.2022 (akta kontroli Tom III, s. 329-401), nr SO.III.626.152.2022 (akta kontroli Tom III, s. 465-513).

¹⁵ nr SO.III.626.95.2022 (akta kontroli Tom III, s. 20-79).

¹⁶ nr SO.III.626.130.2022 (akta kontroli Tom III, s. 253-328).

¹⁷ Nr SO.III.626.118.2022 (akta kontroli Tom III, s. 182-206).

Jak ustalono w toku czynności kontrolnych, wniosek do sądu o ustanowienie kuratora dla osoby nieznanej w miejsca pobytu został złożony w **11** postępowaniach. W **8** z nich (**73%**) postanowienia sądu w przedmiocie wyznaczenia kuratora dla osoby nieznanej z miejsca pobytu nie były opatrzone klauzulą prawomocności. Ponadto, w **2** (**18%**) kontrolowanych postępowaniach¹⁸ zauważono nieprawidłowość polegającą na skierowaniu do sądu wniosku o ustanowienie kuratora dla osoby nieznanej z miejsca pobytu w sytuacji, kiedy strona postępowania posiadała zameldowanie na pobyt stały na terenie kraju, jednak nie podejmowała wysyłanej korespondencji.

Zgodnie z art. 25 ustawy o ewidencji ludności¹⁹ pobytem stałym jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania.

Zgodnie z art. 39 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza 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. stanowi, 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 dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. O doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorczy 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

¹⁸ nr SO.III.626.95.2022 (akta kontroli Tom III, s. 20-79), nr SO.III.626.112.2022 (akta kontroli Tom III, s. 121-181).

¹⁹ ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1191)

adres korespondencji, organ paszportowy powinien uznać wysyłane pisma (zawiadomienie o wszczęciu postępowania, decyzja) za skutecznie doręczone (doręczenie zastępcze). W takich okolicznościach występowanie do sądu o ustanowienie kuratora dla osoby nieobecnej należy uznać za działanie zbędne, niepotrzebnie wydłużające termin załatwienia sprawy.

W 1 poddanym czynnościom kontrolnym postępowaniu²⁰ w przedmiocie odmowy wydania paszportu stwierdzono uchybienie polegające na zawiadomieniu strony, że „w postępowaniu o wydanie nowego paszportu został zebrany materiał dowodowy, który nie pozwala na podjęcie rozstrzygnięcia zgodnego z żądaniem wnioskodawcy” oraz wezwaniu do przedłożenia postanowienia o uchyleniu zastosowanych środków zapobiegawczych, aby postępowanie zakończyło się zgodnie z żądaniem. W tym miejscu należy wyjaśnić, iż wydanie paszportu jest czynnością materialno-techniczną niewymagającą prowadzenia postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji administracyjnej. Dopiero w przypadku wystąpienia przesłanek do odmowy wydania paszportu, określonych w art. 17 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych oraz art. 54 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych, organ wszczyna i prowadzi postępowanie w przedmiocie odmowy wydania paszportu, które winno zakończyć się decyzją orzekającą o odmowie wydania paszportu (w przypadku istnienia przesłanek do odmowy wydania) lub decyzją o umorzeniu postępowania w przedmiocie odmowy wydania paszportu (w przypadku ustania przesłanek do odmowy wydania paszportu). Strona winna zatem być wyraźnie poinformowana o wszczęciu przez organ paszportowy postępowania „w przedmiocie odmowy wydania paszportu” oraz o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym w przedmiocie odmowy wydania paszportu, a nie jak to miało miejsce w omawianej sprawie – „w postępowaniu o wydanie nowego paszportu”. Należy również uznać wezwanie strony do przedłożenia postanowienia o uchyleniu zastosowanych środków zapobiegawczych jako działanie nieprawidłowe, bowiem to organ jest zobowiązany do zebrania materiału dowodowego w sprawie.

4. Doręczanie i potwierdzanie odbioru pism procesowych.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że sposób doręczania przez Wojewodę Opolskiego pism procesowych w prowadzonych postępowaniach administracyjnych był prawidłowy. Kierowana do stron korespondencja doręczana była w sposób określony w art. 42 k.p.a. Dowody doręczania pism procesowych (korespondencja nieodebrana w terminie lub zwrotne potwierdzenie odbioru) załączane były do akt sprawy.

²⁰ nr SO.III.626.104.2021 (akta kontroli Tom III, s. 80-120).

Za nieprawidłowe należy natomiast uznać wysyłanie korespondencji na adres poprzedniego miejsca zameldowania na pobyt stały²¹, bądź też kierowanie do strony korespondencji na adres wskazany we wniosku paszportowym²².

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

Wydanie decyzji w przedmiocie odmowy wydania lub unieważniania dokumentu paszportowego, na podstawie art. 17 lub art. 38 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. *o dokumentach paszportowych* oraz na podstawie art. 54 lub art. 70 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. *o dokumentach paszportowych*, ma charakter obligatoryjny²³. 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.

Wojewoda Opolski przed wydaniem decyzji, co do zasady, weryfikował aktualność kierowanych przez uprawnione organy wniosków. Przed wydaniem decyzji w **3 na 15 (20 %)** sprawach wszczętych na wniosek nie zweryfikował aktualności kierowanych przez uprawnione organy wniosków o unieważnienie dokumentu paszportowego, nawet w sytuacjach gdy pomiędzy skierowaniem wniosku o wszczęcie postępowania, a wydaniem przez organ paszportowy decyzji w tym zakresie upływał znaczny czas (pół roku czy prawie osiem miesięcy). Utrata aktualności przesłanek stanowiących podstawę wystąpienia z przedmiotowym wnioskiem skutkuje - w myśl art. 105 § 1 k.p.a. - wydaniem decyzji orzekającej o umorzeniu postępowania administracyjnego. W świetle powyższego, brak weryfikacji przez opolski organ paszportowy aktualności wniosku o unieważnienie dokumentu paszportowego należy ocenić negatywnie.

²¹ nr SO.III.626.2.2022 (akta kontroli Tom II, s. 190-240), nr SO.III.626.8.2022 (akta kontroli Tom II, s. 241-276), nr SO.III.626.31.2022 (akta kontroli Tom II, s. 277-339), nr SO.III.626.53.2022 (akta kontroli Tom III, s. 515-570), nr SO.III.626.58.2022 (akta kontroli Tom II, s. 389-440), nr SO.III.626.74.2022 (akta kontroli Tom II, s. 462-516), nr SO.III.626.125.2022 (akta kontroli Tom III, s. 207-252), nr SO.III.626.130.2022 (akta kontroli Tom III, s. 253-328), nr SO.III.626.142.2022 (akta kontroli Tom III, s. 329-401), nr SO.III.626.151.2022 (akta kontroli Tom III, s. 402-464), nr SO-III.626.152.2022 (akta kontroli Tom III, s. 465-513).

²² nr SO.III.626.2.2022 (akta kontroli Tom II, s. 190-240), nr SO.III.626.112.2022 (akta kontroli Tom III, s. 121-181), nr SO.III.626.130.2022 (akta kontroli Tom III, s. 253-328), nr SO.III.626.142.2022 (akta kontroli Tom III, s. 329-401), nr SO-III.626.152.2022 (akta kontroli Tom III, s. 465-513).

²³ O obligatoryjnym charakterze wniosków świadczy użyty przez ustawodawcę zwrot „wydania dokumentu odmawia się na wniosek”, „dokument paszportowy podlega unieważnieniu”, „organ paszportowy odmawia wydania dokumentu paszportowego” lub „dokument paszportowy unieważnia się”.

III. Rejestracja wniosku o unieważnienie dokumentu paszportowego, odmowę wydania dokumentu paszportowego oraz zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci zakazu opuszczania kraju połączonego z zakazem wydania dokumentu paszportowego lub zatrzymaniem dokumentu paszportowego, w świetle przepisów § 10 i § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji oraz art. 82 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych, które obowiązywały w okresie poddanym kontroli, zwanych dalej wnioskami uprawnionych organów.

Kierowane przez uprawnione organy wnioski ograniczające prawo obywatela do posiadania dokumentu paszportowego wpływały do Kancelarii Ogólnej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu, następnie trafiały do WSOiC, skąd przekazywane były do Oddziału Paszportów, gdzie Kierownik Oddziału dokonywał dekretacji na pracownika merytorycznego prowadzącego postępowania. Pracownik ten, po otrzymaniu sprawy wprowadzał wnioski do ewidencji paszportowej/Rejestru Dokumentów Paszportowych oraz do rejestrów prowadzonych w formie papierowej, jak i w EZD (Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją).

Analizie poddano **32** sprawy w zakresie prawidłowości wprowadzania do ewidencji paszportowej oraz Rejestru Dokumentów Paszportowych, w tym **28** spraw w zakresie terminowości wprowadzania do ewidencji paszportowej wniosków o unieważnienie dokumentu paszportowego, odmowę wydania dokumentu paszportowego oraz zastosowaniu przez uprawniony organ środka zapobiegawczego w postaci zakazu opuszczania kraju połączonego z zakazem wydania dokumentu paszportowego lub zatrzymaniem dokumentu paszportowego – w świetle zapisów § 10 i § 11 rozporządzenia w sprawie ewidencji oraz art. 82 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych.

Prowadząc czynności kontrolne poddano analizie prawidłowość wprowadzania do ewidencji paszportowej oraz Rejestru Dokumentów Paszportowych informacji o kierowanych (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) oraz zastosowania (uchylenia) środka zapobiegawczego w postaci zakazu opuszczania kraju połączonego z zatrzymaniem dokumentu paszportowego w **32** sprawach, tj. **25%** z wszystkich zarejestrowanych w kontrolowanym okresie **128** spraw. Zespół kontrolny ustalił, że w **3 (ponad 9%)** przypadkach adnotacje wprowadzone do ewidencji nie są kompletne lub zawierają błędy (brak wskazania lub błędne określenie organu wnioskującego)²⁴.

²⁴ Lista sprawdzająca nr 3, poz. 3, 6, 9.

W ramach przeprowadzonych czynności kontrolnych, analizie poddano terminowość wprowadzania do ewidencji paszportowej 4 spraw dotyczących zastosowania (uchYLENIA) środka zapobiegawczego w postaci zakazu opuszczania kraju połączonego z zatrzymaniem dokumentu paszportowego, tj. prawie 31 % z wszystkich zarejestrowanych w kontrolowanym okresie 13 spraw dotyczących zastosowania tego rodzaju środka zapobiegawczego.

Zespół kontrolny ustalił, że w 1 sprawie (25%) organ paszportowy dochował określonego w przepisach rozporządzenia terminu rejestracji²⁵ kierowanych przez uprawnione organy środków zapobiegawczych. W 2 sprawach (50%) organ przekroczył określony w rozporządzeniu termin dokonując rejestracji odpowiednio z 2-dniowym oraz 4-dniowym opóźnieniem. W 1 sprawie (25%) informacja o skierowaniu wniosku została przekazana wg właściwości Województwa Śląskiego, z uwagi na fakt uprzedniej rejestracji przez ten organ środka zapobiegawczego. W żadnej spośród 4 analizowanych spraw skierowany środek zapobiegawczy nie został uchylony.

Ponadto, prowadząc czynności kontrolne poddano analizie terminowość wprowadzania do ewidencji paszportowej informacji o kierowanych (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) w 25 sprawach, tj. prawie 22 % z wszystkich zarejestrowanych w kontrolowanym okresie 115 spraw dotyczących zastosowania tego rodzaju środka zapobiegawczego.

W 5 sprawach (20%) wniosek został wprowadzony do ewidencji w terminie wynikającym z rozporządzenia w sprawie ewidencji. W 13 sprawach (52%) wniosek wprowadzono z 1- dniowym opóźnieniem, w 4 sprawach (16%) z 2 - dniowym opóźnieniem, w 1 sprawie (4%) z 3 - dniowym opóźnieniem, w 1 sprawie (4%) z 4- dniowym opóźnieniem oraz w 1 sprawie (4%) z 5 - dniowym opóźnieniem.

W 3 przypadkach, wniosek został wycofany przez uprawniony organ.

IV. Prawidłowość wydawania paszportów tymczasowych.

W okresie poddanym kontroli, kwestie związane z wydawaniem paszportów tymczasowych w kraju do dnia 12 listopada 2022 r. regulował przepis art. 23 ust. 1 pkt 3-6 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych, a od dnia 13 listopada 2022 r. art. 48 ust. 1 pkt 2-3 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych. Składając wniosek o wydanie paszportu tymczasowego, w przypadkach określonych w art. 23 pkt 4 i 5 ustawy z dnia

²⁵ tj. niezwłocznie, najpóźniej w następnym dniu roboczym.

13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych, aplikujący zobowiązany był do udokumentowania zaistniałej sytuacji.

Zgodnie z ustaleniami Zespołu kontrolnego, w okresie objętym kontrolą decyzję o wydaniu paszportu tymczasowego i terminie jego ważności podejmowali Kierownik Oddziału lub osoba zastępująca, zgoda na wydanie paszportu tymczasowego, co do zasady, była wyrażana w formie pisemnej adnotacji na podaniu osoby ubiegającej się o dokument lub na przedłożonej do wniosku dokumentacji.

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 20 wniosków, co stanowi 50 %, wszystkich 39 wniosków o wydanie paszportu tymczasowego, złożonych w kontrolowanym okresie.

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.

W kontrolowanym okresie podstawę wydania paszportu tymczasowego na powrót do miejsca stałego pobytu stanowił art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych, a od 13 listopada 2022 r. art. 48 ust. 1 pkt 3 a ustawy o dokumentach paszportowych z dnia 27 stycznia 2022 r., który pozwalał na wydanie paszportu tymczasowego w nagłych przypadkach na powrót do miejsca stałego pobytu.

Spośród objętych badaniem wniosków o wydanie paszportu tymczasowego, 9 spraw stanowiło realizację przesłanki określonej w ww. przepisach²⁶, co stanowi 45 % wszystkich 20 poddanych czynnościom kontrolnym wniosków. Analiza wniosków dotyczących wydania dokumentu paszportowego na tej podstawie prawnej pozwoliła na ustalenie, iż w żadnej z badanych spraw konieczność wyjazdu do miejsca stałego pobytu nie została uprawdopodobniona przez klienta dokumentacją.

Pomimo, że przepisy ustaw paszportowych nie nakładają obowiązku udokumentowania, że miejscem stałego pobytu wnioskodawcy jest zagranica, jednak potwierdzenie tego faktu jest szczególnie istotne zwłaszcza w sytuacji, gdy zapisy dostępnych organowi paszportowemu ewidencji lub rejestrów nie potwierdzają pobytu stałego wnioskodawcy poza granicami kraju.

²⁶ Lista sprawdzająca nr 2, poz. 1, 2, 4, 5, 9, 11, 13, 14, 15.

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

W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych ustalono, że powyższa przesłanka stanowiła podstawę do wydania **2** paszportów tymczasowych²⁷, co stanowi **10 %** wszystkich **20** analizowanych wniosków o wydanie paszportu tymczasowego. Przedmiotowe dokumenty zostały wydane na podstawie **art. 23 ust. 1 pkt 4** ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. *o dokumentach paszportowych*, który nakładał na obywatela polskiego obowiązek udokumentowania okoliczności związanych z chorobą lub pogrzebem członka rodziny oraz **art. 48 ust. 1 pkt 3 c** ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. *o dokumentach paszportowych*.

W kontrolowanych sprawach potrzebę wydania paszportu tymczasowego w tym trybie, potwierdzały wyjaśnienia opisane przez wnioskodawcę oraz przedłożona dokumentacja.

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

Powyższa przesłanka stanowiła podstawę do wydania **6** paszportów tymczasowych²⁸ spośród spraw objętych próbą kontrolną, co stanowi **30 %** wszystkich **20** skontrolowanych wniosków. 4 paszporty tymczasowe zostały wydane na podstawie **art. 23 ust. 1 pkt 5** ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. *o dokumentach paszportowych*, 1 dokument wydano w oparciu o **art. 48 ust. 1 pkt 3 d** ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. *o dokumentach paszportowych*.

W 1 poddanym kontroli przypadku²⁹ potrzeba posiadania paszportu tymczasowego, wydawanego w tym trybie, nie została udokumentowana.

4. Paszport tymczasowy wydany w nagłych przypadkach związanych z realizacją obowiązku nauki przez osoby nieposiadające zdolności do czynności prawnych lub posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych, które nie ukończyły 18. roku życia, z rozwojem ich indywidualnych umiejętności lub w razie konieczności zapewnienia tym osobom opieki w związku z pilnym wyjazdem opiekunów związanym z prowadzoną działalnością zawodową.

Możliwość wydania paszportu tymczasowego dla osób małoletnich została wprowadzona na podstawie **art. 48 ust. 1 pkt 3 e** ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. *o dokumentach paszportowych*.

²⁷ Lista sprawdzająca nr 2, poz. 8, 18.

²⁸ Lista sprawdzająca nr 2, poz. 3, 6, 10, 16, 17, 20.

²⁹ Lista sprawdzająca nr 2, poz. 6.

W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych ustalono, że powyższa przesłanka stanowiła podstawę do wydania 1 paszportu tymczasowego³⁰, co stanowi 5 % wszystkich 20 skontrolowanych wniosków.

Potrzeba posiadania paszportu tymczasowego wydawanego w tym trybie została udokumentowana.

5. 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 nie stanowił realizacji przesłanki określonej w art. 23 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. *o dokumentach paszportowych* albo art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. *o dokumentach paszportowych*.

6. Stwierdzone nieprawidłowości w stosowaniu art. 23 ust. 1 pkt 3-6 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych oraz 48 ust. 1 pkt 2-3 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych.

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

Spośród poddanych czynnościom kontrolnym 20 wniosków o wydanie paszportu tymczasowego, 2 wnioski³¹ (10 %) nie wypełniały dyspozycji art. 23 ust. 1 pkt 3-6 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. *o dokumentach paszportowych* lub art. 48 ust. 1 pkt 2-3 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. *o dokumentach paszportowych*. Jedna sprawa dotyczyła wydania paszportu tymczasowego w sytuacji, która w momencie wydawania dokumentu nie była uregulowana w przepisach ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. *o dokumentach paszportowych*, jednak okoliczności, które legły u podstaw wydania przedmiotowego dokumentu zostały uprawdopodobnione załączoną do podania dodatkową dokumentacją. W drugiej sprawie przesłane wyjaśnienia oraz dokumentacja nie uprawdopodobniały potrzeby wydania paszportu tymczasowego.

6. Termin ważności paszportu tymczasowego.

Stosownie do treści art. 23 ustawy dnia 13 lipca 2006 r. *o dokumentach paszportowych* paszport tymczasowy był ważny przez okres w nim wskazany, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od daty jego wydania. Zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. *o dokumentach paszportowych* paszport

³⁰ Lista sprawdzająca nr 2, poz. 19.

³¹ Lista sprawdzająca nr 4, poz. 7 i 12.

tymczasowy jest ważny przez okres w nim wskazany, nie dłużej jednak niż przez 365 dni od daty jego wydania.

Co do zasady – podstawowym dokumentem paszportowym jest paszport, wydawany w zależności od wieku posiadacza paszportu z 5 – letnim bądź 10 – letnim terminem ważności. Uregulowania dotyczące wydawania paszportów tymczasowych stanowią pewne odstępstwa od zasady ogólnej i mają na celu zabezpieczenie indywidualnych jednostkowych interesów wnioskodawców. Uznając zasadność wydania paszportu tymczasowego, należy uzależnić termin jego ważności od indywidualnie wskazywanych potrzeb wnioskodawców.

Opolski organ paszportowy, spośród wszystkich 20 objętych czynnościami kontrolnymi wniosków o wydanie paszportu tymczasowego, najwięcej, bo aż 9 dokumentów (45 %) wydał na okres 1 miesiąca, po 2 dokumenty (po 10 %) wydano na okres odpowiednio: 14 dni, 30 dni i 2 miesiące, 3 dokumenty (15 %) wydano na okres 7 miesięcy, po 1 dokumencie (po 5%) wydano na okres 3 i 4 miesięcy.

Określanie przez Wojewodę Opolskiego 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.

W okresie poddany kontrolni, kwestie związane z ustalaniem tożsamości i obywatelstwa osób ubiegających się o wydanie dokumentu paszportowego do dnia 12 listopada 2022 r. regulował przepis § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 września 2022 r. w sprawie dokumentów paszportowych, a po tej dacie art. 38 ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych.

Zgodnie z brzmieniem przepisów ww. rozporządzenia tożsamość i obywatelstwo osoby ubiegającej się o wydanie dokumentu paszportowego, organ paszportowy był zobowiązany ustalać na podstawie ważnego dokumentu paszportowego. Tożsamość i obywatelstwo osoby, która nie posiadała ważnego dokumentu paszportowego, organ paszportowy miał ustalać na podstawie ważnego dowodu osobistego, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów osoba ta miała obowiązek posiadania dowodu osobistego. Jedynie w przypadku osoby, która nie miała obowiązku posiadania dowodu osobistego i nie posiadała ważnego dokumentu paszportowego, tożsamość i obywatelstwo organ paszportowy mógł ustalać na podstawie danych zawartych w dostępnych ewidencjach. Sposób potwierdzenia danych organ paszportowy odnotowywał we wniosku o wydanie paszportu albo paszportu tymczasowego.

Stosownie do dyspozycji art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych³² dowód osobisty zobowiązany jest posiadać każdy pełnoletni obywatel Rzeczypospolitej Polskiej zamieszkujący na jej terytorium. Potwierdzenie tożsamości i obywatelstwa na podstawie ewidencji możliwe było zatem jedynie w stosunku do osób niezamieszkujących w kraju lub niemających obowiązku posiadania dowodu osobistego (np. dzieci). Należy przy tym podkreślić, że potwierdzenie złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego nie jest tożsame z legitymowaniem się ważnym dowodem osobistym.

Czynności kontrolne potwierdziły, że opolski 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. Jedynie w przypadku 2 wniosków, co stanowi 10 % wszystkich poddanych czynnościom kontrolnym 20 wniosków o wydanie paszportu tymczasowego³³, tożsamość i obywatelstwo zostało potwierdzone w sposób niezgodny z dyspozycją § 4 rozporządzenia w sprawie dokumentów paszportowych.

Ponadto w toku prowadzonych czynności zespół kontrolny MSWiA stwierdził uchybienia, w realizacji przez opolski organ paszportowy § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie dokumentów paszportowych poprzez nieodnotowywanie na wniosku paszportowym sposobu potwierdzenia danych (tj. tożsamości i obywatelstwa osoby ubiegającej się o wydanie dokumentu paszportowego). Spośród 20 skontrolowanych wniosków w 3 sprawach³⁴ (15 %) organ paszportowy nie odnotował na wniosku sposobu potwierdzania tożsamości i obywatelstwa osoby, której został wydany paszport tymczasowy.

Wnioski i zalecenia:

W celu usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz usprawnienia funkcjonowania Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu wnoszę o:

- podjęcie działań zmierzających do przestrzegania przez Wojewodę Opolskiego przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w szczególności w zakresie terminowości prowadzonych postępowań;
- potwierdzanie w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, a zwłaszcza na etapie poprzedzającym wydanie decyzji, aktualności kierowanych przez uprawnione organy wniosków o unieważnienie dokumentu paszportowego lub odmowę jego wydania;

³² Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (t.j. Dz.U. z 2022, poz. 617), zwana dalej *ustawą o dowodach osobistych*.

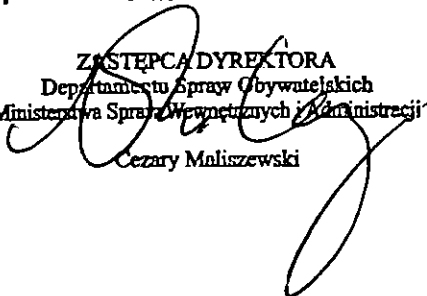
³³ Lista sprawdzająca nr 2, poz. 6 i 10.

³⁴ Lista sprawdzająca nr 2, poz. 8, 9 i 12.

- uzyskiwanie informacji o nadaniu przez sąd klauzuli prawomocności orzeczeniom wykorzystywanym w prowadzonych postępowaniach administracyjnych;
- prawidłowe rejestrowanie w Rejestrze Dokumentów Paszportowych informacji o kierowanych i wycofywanych, przez uprawnione organy, środkach ograniczających prawo obywatela do posiadania paszportu;
- wydawanie paszportów tymczasowych jedynie w przypadkach enumeratywnie określonych w ustawie o dokumentach paszportowych;
- bieżącą aktualizację opisów stanowisk pracy, zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, upoważnień jak również Regulaminu organizacyjnego Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu.

Zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. 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 nieprawidłowości w sposobie prowadzenia spraw paszportowych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
z upoważnienia

ZASTĘPCA DYREKTORA
Departamentu Spraw Obywatelskich
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Cezary Maliszewski