



Wojewoda Warmińsko-Mazurski

Radosław Król

SO-III.431.16.2025

Olsztyn, 7 stycznia 2026 r.

Pan

Zbigniew Lichuszewski

Wójt Gminy Rychliki

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Gminy Rychliki (NIP 5780008668, REGON 000540995) z siedzibą w Rychlikach 86, 14-411 Rychliki.

W okresie objętym kontrolą oraz w czasie kontroli funkcję Wójta Gminy Rychliki – kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Pan Zbigniew Lichuszewski, który stanowisko to objął 8 maja 2024 r.

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w składzie:

- 1) Magdalena Michalczevska – starszy inspektor wojewódzki, przewodnicząca zespołu kontrolnego, posługująca się legitymacją służbową nr 3/2023 wydaną przez Dyrektora Generalnego Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr WK-I.0030.966.2025 z 15 października 2025 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego;
- 2) Maciej Jurzyński – starszy inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolnego, posługujący się legitymacją służbową nr 7/2025 wydaną przez Dyrektora Generalnego Urzędu, na podstawie pisemnego upoważnienia do kontroli nr WK-I.0030.965.2025 z 15 października 2025 r. wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

Kontrolę rozpoczęto 13 listopada 2025 r., a zakończono 3 grudnia 2025 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod numerem 5/2025.

Zakres kontroli: realizacja przez Urząd Gminy Rychliki w okresie od 1 lipca 2024 r. do 30 czerwca 2025 r. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze dowodów osobistych i ewidencji ludności.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224 ze zm.) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2025 r. poz. 428) w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. z 2022 r. poz. 671 ze zm.) i art. 4 ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2025 r. poz. 274 ze zm.).

Kontrola została przeprowadzona zdalnie, a ustalenia zostały oparte na oryginałach dokumentacji spraw przekazanych przez jednostkę kontrolowaną lub odwzorowaniach cyfrowych dokumentów uwierzytelnionych przez osobę upoważnioną i przekazanych organowi kontroli za pośrednictwem systemu e-Doręczeń.

Na podstawie dowodów zebranych w toku kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą, jak i w dacie czynności kontrolnych zadania objęte kontrolą wykonywali pracownicy:

- Pani Ada Chojnicka – referent ds. obywatelskich (do 31.08.2024 r.),
- Pani Danuta Rudzka – podinspektor ds. obywatelskich i USC (do 30.09.2024 r.),
- Pani Marta Domalewska – inspektor ds. administracyjnych (od 01.09.2024 r.),
- Pani Dorota Gałucha – podinspektor ds. administracyjnych i oświaty (zastępstwo w zakresie dowodów osobistych i ewidencji ludności od 03.01.2025 r.).

Wskazani pracownicy zastępowali się wzajemnie w realizacji powierzonych zadań oraz zgodnie z posiadanymi upoważnieniami Wójta wydawali zaświadczenia i podpisywali wezwania oraz inne pisma urzędowe czy informacje w prowadzonych sprawach.

Na podstawie ustaleń kontroli działalność jednostki kontrolowanej ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami.**

I. Realizacja zadań w zakresie dowodów osobistych

1. Wydawanie dowodów osobistych

Badaniem objęto 20 z 212 wniosków złożonych w okresie objętym kontrolą (14,15% ogółu spraw). Stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) W sprawie 2804082/2025/1204459/01, zrealizowano wniosek, do którego załączono fotografię niespełniającą wymogów formalnych określonych w rozporządzeniu tj. fotografia zawiera wizerunek osoby z nienaturalnym wyrazem twarzy (wyraźny uśmiech). Jak wynika z art. 29 ust. 3 ustawy o dowodach osobistych, osoba na fotografii załączonej do wniosku musi mieć naturalny wyraz

twarzy, co oznacza brak jakichkolwiek gestów mimicznych. Przyczyną nieprawidłowości była błędna ocena dopuszczalności przedłożonej fotografii. Pracownik przyjmujący wniosek uznał, że lekki uśmiech na zdjęciu nie zmienia naturalnego wizerunku osoby. Kierownik jednostki wyjaśnił też, że wskazane zdjęcie było jedynym zdjęciem z lekkim uśmiechem w okresie pracy pracownika przyjmującego wnioski, być może „lekki uśmiech” został mylnie oceniony. Nie stwierdzono negatywnych skutków nieprawidłowości, jednak trzeba zauważyć, że wizerunek twarzy stanowi dane biometryczne i jest zamieszczany nie tylko w warstwie graficznej, ale również w warstwie elektronicznej dokumentu. Zamieszczenie w dowodzie wizerunku utrwalonego na fotografii niespełniającej wymogów przewidzianych w przepisach prawa może skutkować utrudnieniem lub niemożnością identyfikacji posiadacza dokumentu np. podczas kontroli granicznej, albo uniemożliwiać mu skorzystanie z automatycznej odprawy granicznej na lotnisku.

- 2) W sprawie nr 2804082/2024/5134846/01 do wniosku osoba załączyła fotografię użytą przy poprzednim wniosku o wydanie dowodu, złożonym ponad 5 lat wcześniej. Pracownik przyjmujący wniosek w tej sprawie nie wezwał wnioskodawcy do złożenia aktualnego zdjęcia, wykonanego nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem złożenia wniosku, co stanowiło naruszenie art. 29 ust. 2 ustawy o dowodach osobistych. Z wyjaśnień kierownika jednostki kontrolowanej wynika, że zaistniała sytuacja była jednorazową pomyłką wynikającą z braku doświadczenia i znajomości systemu do obsługi Rejestru Dowodów Osobistych (RDO) przez pracownika, który realizował wniosek w początkowym okresie swojej pracy. Wyjaśniono, że osoba składająca wniosek o wydanie dowodu osobistego zgłosiła utratę dowodu osobistego i zapewniała o aktualności fotografii oraz o wykonaniu jej w dniu poprzedzającym dzień złożenia wniosku. Wizerunek twarzy, nawet charakterystyczna fryzura osoby nie uległa zmianie, przez co pracownik zawierzył osobie, nie weryfikując zdjęć z poprzednich dowodów w RDO i w konsekwencji zrealizował wniosek.

Ponadto stwierdzono następujące uchybienia, które nie wywołały następstw dla kontrolowanej działalności:

- 1) W sprawie nr 2804082/2024/2662378/01 tożsamość wnioskodawcy ustalono na podstawie danych zawartych w rejestrze PESEL i RDO, pomimo że w chwili złożenia wniosku wnioskodawca posiadał ważny dowód osobisty, zatem zgodnie z art. 29a ust. 1 ustawy o dowodach osobistych właśnie ten dokument powinien stanowić podstawę potwierdzenia jego tożsamości. Z wyjaśnień kierownika jednostki kontrolnej wynika, że wnioskodawca w dniu złożenia wniosku nie miał przy sobie dowodu osobistego, dlatego urzędnik dokonał potwierdzenia jego tożsamości na podstawie danych zawartych w rejestrach.

- 2) W sprawie nr 2804082/2025/5033438/01 jako sposób ustalenia tożsamości wnioskodawcy omyłkowo wskazano RDO, zamiast okazanego przez nią podczas składania wniosku posiadanego ważnego dowodu osobistego.
- 3) W sprawach nr 2804082/2024/0816910/01 i 2804082/2024/4962948/01, na formularzu, w miejscu przeznaczonym na podpis potwierdzający odbiór kodu PUK, podpis został złożony nie przez posiadacza dowodu (małoletniego), któremu faktycznie wydano dokument, lecz przez jego rodzica odbierającego dowód osobisty. Powyższy błąd wynikał z krótkiego stażu pracy i niewystarczającej znajomości systemu RDO przez pracownika załatwiającego ww. sprawy.
- 4) W sprawie nr 2804082/2025/1204459/01 i 2804082/2025/5814406/01 jako sposób ustalenia tożsamości osoby odbierającej dowód osobisty wskazano rejestr PESEL, a w sprawie nr 2804082/2025/3757190/01 – legitymację szkolną i rejestr PESEL. Działanie to było niezgodne z art. 30a ustawy o dowodach osobistych, z którego wynika, że organ gminy potwierdza tożsamość osoby odbierającej dowód osobisty na podstawie dowodu osobistego, ważnego dokumentu paszportowego lub danych zawartych w RDO. Zatem nie przewiduje potwierdzenia tożsamości osoby odbierającej na podstawie rejestru PESEL lub innego dokumentu zawierającego fotografię.

Z ustaleń kontroli wynika, iż dane z przyjętych wniosków o wydanie dowodu osobistego oraz dane dotyczące odbioru dowodu osobistego były na bieżąco rejestrowane w RDO. W powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, czy też uchybień.

Z informacji przekazanych przez jednostkę kontrolowaną wynika, że dowody osobiste są przechowywane w warunkach uniemożliwiających dostęp do nich osób nieuprawnionych, ich zabranie, zniszczenie lub uszkodzenie. Jednakże dostęp do pomieszczenia, w którym przechowywane są dowody, nie jest rejestrowany, co jest niezgodne z art. 43 ust. 5 ustawy o dokumentach publicznych.

2. Unieważnianie dowodów osobistych

Wybrane do badania sprawy wydania dowodu osobistego weryfikowano również pod kątem prawidłowości unieważnienia w Rejestrze Dowodów Osobistych (dalej RDO) poprzedniego dowodu osobistego wnioskodawcy. Weryfikacji poddano 23 przypadki unieważnień. Ustalono, że we wszystkich sprawach daty oraz przyczyny unieważnienia poprzednich dowodów osobistych zostały prawidłowo zarejestrowane w RDO. W tym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości ani uchybień.

3. Udostępnianie danych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano wpływu wniosków o udostępnienie danych z RDO ani dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

II. Realizacja zadań w zakresie ewidencji ludności

1. Realizacja zgłoszeń meldunkowych

Badaniem objęto 22 z 58 (37,93 % ogółu spraw) zgłoszeń meldunkowych stanowiących podstawę rejestracji miejsca pobytu stałego lub czasowego, wymeldowania z miejsca pobytu stałego albo wyjazdu poza granice RP. Ustalono, że w 20 przypadkach wytypowane do badania zgłoszenia zostały złożone w postaci papierowej bezpośrednio w organie gminy, na obowiązujących formularzach, które zostały podpisane przez osoby uprawnione do zgłoszenia. W 2 przypadkach zgłoszenia wniesiono do organu w postaci elektronicznej. We wszystkich sprawach dane adresowe wynikające ze zgłoszeń zostały poprawnie i niezwłocznie zarejestrowane w rejestrze PESEL. W tym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, czy też uchybień.

2. Udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL

Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie objętym kontrolą wpłynęło 35 wniosków o udostępnienie danych z ewidencji ludności, tj. z rejestru PESEL lub rejestru mieszkańców. Badaniem objęto 15 spraw, w tym jedną sprawę nr 5345.2.6.2025, w której wydano decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia z rejestru PESEL żądanych danych.

Na podstawie badanych spraw ustalono, że w 6 zbadanych sprawach wnioski zostały złożone przez podmioty realizujące zadania publiczne (komorników sądowych, PCPR, GOPS). W pozostałych 9 sprawach o udostępnienie danych z ewidencji ludności wystąpiły podmioty ubiegające się o dane na podstawie art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności, powołując się na interes prawny. W sprawach nr 5345.2.4.2025 i 5345.2.6.2025 zgodnie z art. 53 pkt 2 ustawy pobrano opłatę w wysokości 31 zł za udostępnienie danych jednostkowych. W sprawach nr 5345.2.8.2024, 5345.8.2024, 5345.10.2024, 5345.3.2.2025 i 5345.3.10.2025 wnioski dotyczyły uzyskania numeru PESEL osoby zmarłej w celu sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia.

Wszystkie sprawy załatwiono bez zbędnej zwłoki, najczęściej w ciągu kilku dni od daty wpływu wniosku do organu. We wszystkich zbadanych sprawach dane udostępniono wyłącznie w żądanym zakresie. Odpowiedzi doręczano w zależności od sposobu wniesienia wniosku – w postaci papierowej przesyłką listową poleconą za zwrotnym potwierdzeniem odbioru lub e-doręczeniem.

W sprawie nr 5345.2.6.2025 z wnioskiem o udostępnienie danych z rejestru PESEL wystąpił podmiot, który wykazał co prawda interes prawny w uzyskaniu danych określonej osoby, jednakże nie wskazał dodatkowych danych umożliwiających jej jednoznaczną identyfikację w rejestrze. W konsekwencji organ gminy Rychliki wydał decyzję odmowną na podstawie art. 47 ust. 3 w związku z art. 46 ust. 2 pkt 3 ustawy

o ewidencji ludności (zamiast pkt 1). Powyższa omyłka nie miała jednak wpływu na wynik sprawy. Decyzja zawiera wszystkie obligatoryjne elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a., w tym uzasadnienie faktyczne i prawne wyjaśniające motywy rozstrzygnięcia.

3. Postępowania administracyjne w sprawach meldunkowych

Z danych przekazanych przez jednostkę wynika, iż w okresie objętym kontrolą wszczęto jedno postępowanie w przedmiocie wymeldowania – sprawa nr USC.5341.1.1.2024 (decyzja o wymeldowaniu), którą objęto badaniem kontrolnym. Dodatkowo analizie poddano akta sprawy nr USC.5341.1.1.2025, w której wniosek o wymeldowanie pozostawiono bez rozpoznania.

Na podstawie akt sprawy nr USC.5341.1.1.2024 ustalono, że postępowanie w tej sprawie zostało przeprowadzone zgodnie z wymogami procesowymi określonymi w k.p.a. Organ zapewnił stronom czynny udział w postępowaniu, w tym w przeprowadzaniu dowodu ze świadków, a przed wydaniem decyzji orzekającej co do istoty sprawy umożliwił zapoznanie się z zebrany materiał oraz wypowiedzenie się co do wszystkich zebranych dowodów i materiałów (art. 10 § 1 k.p.a.). W decyzji prawidłowo powołano podstawę rozstrzygnięcia, tj. art. 35 ustawy o ewidencji ludności. Decyzja zawiera wszystkie elementy określone w art. 107 k.p.a.

W sprawie nr USC.5341.1.1.2025 organ gminy niezasadnie zastosował art. 64 § 2 k.p.a., pozostawiając wniosek o wymeldowanie bez rozpoznania. Jako brak formalny wniosku błędnie potraktował niezłączenie dokumentu potwierdzającego tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu (nieprawidłowość). Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że w sprawie tej „zasugerowano się zapisem art. 35 ustawy o ewidencji ludności, który stanowi, że organ wydaje decyzję w sprawie wymeldowania z urzędu lub na wniosek właściciela lub podmiotu wskazanego w art. 28 ust. 2, tj. innego podmiotu posiadającego tytuł prawny do lokalu. Organ we własnym zakresie ustalił, że wnioskodawca nie jest właścicielem lokalu. We wniosku wnioskodawca powołał się na »przejęcie gospodarstwa i nieruchomości«, w związku z czym organ uznał, że zmiany mogą nie być jeszcze widoczne i w tej sytuacji brak tytułu prawnego należy uznać za brak formalny”. Ocena w tym zakresie była błędna, gdyż przepis art. 35 ustawy o ewidencji ludności, określający przesłanki wymeldowania w drodze decyzji administracyjnej i wskazujący podmioty uprawnione do zainicjowania postępowania w tym trybie, nie przewiduje obowiązku dołączenia do wniosku dokumentu potwierdzającego tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu. Jak trafnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 lipca 2018 r., II OSK 2625/17: „Ustawa o ewidencji ludności nie zawiera przepisu szczególnego ustalającego inne wymagania co do treści podania, które musi spełniać to podanie dla swej skuteczności prawnej. (...) z faktu, że podmiotem, który z mocy ustawy uzyskał inicjatywę w zakresie żądania wszczynania postępowań o wymeldowanie, jest właściciel lokalu oraz inny podmiot dysponujący

tytułem prawnym do lokalu, nie można wywieść, iż nieprzedłożenie dokumentu tytuł ten potwierdzający stanowi brak formalny wniosku. Bowiem niemożność ustalenia (po podjęciu wszystkich niezbędnych działań w tym zakresie), czy wnoszący wniosek ma legitymację do inicjowania tego typu postępowań mogłaby skutkować w określonej sytuacji odmową wszczęcia postępowania bądź jego umorzeniem, ale nie pozostawieniem podania bez rozpoznania”. Organ nie powinien wzywać wnoszącego do „uzupełnienia dokumentu, którego strona obiektywnie nie może przedstawić”. Skoro wniosek pochodzi od osoby nieuprawnionej, organ powinien zastosować art. 61a § 1 k.p.a. i wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, na które służy zażalenie. Skutkiem nieprawidłowości jest załatwienie sprawy w niewłaściwej formie prawnej oraz pozbawienie wnoszącego możliwości jej zaskarżenia we właściwym trybie.

Do ustaleń kontroli, przedstawionych kierownikowi jednostki kontrolowanej w projekcie wystąpienia pokontrolnego, nie wniesiono zastrzeżeń.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

- 1) Wydawanie dowodów osobistych wyłącznie na wnioski, do których załączono fotografie spełniające wszystkie wymogi formalne przewidziane prawem.
- 2) Weryfikowanie w oparciu o dane w RDO, czy do wniosku o wydanie dowodu osobistego załączono fotografię spełniającą wymóg dotyczący jej wykonania nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem złożenia wniosku i w razie potrzeby wezwanie wnioskodawcy do złożenia prawidłowej fotografii w tym zakresie.
- 3) Prawidłowe zamieszczanie adnotacji o sposobie ustalenia tożsamości wnioskodawcy na etapie składania wniosku oraz odbioru dowodu osobistego (wskazywanie właściwego rejestru oraz serii i numeru dowodu osobistego).
- 4) Niestosowanie art. 64 § 2 k.p.a. w sytuacji, gdy do wniosku o wymeldowanie nie załączono dokumentu potwierdzającego tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu.

Proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwagi i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z poważaniem

Wojewoda Warmińsko-Mazurski

Radostaw Król

telefon: (89) 5232 333, (89) 5232 444
adres email: info@uw.olsztyn.pl
strona www: gov.pl/web/uw-warminsko-mazurski
adres e-Doręczeń: AE:PL-63617-21139-RGDWI-27

Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
adres: Al. Marsz. J. Piłsudskiego 7/9, 10-575 Olsztyn