

USTAWA O EWIDENCJI LUDNOŚCI

Komentarz

Zbigniew Czarnik, Wojciech Maciejko, Paweł Zaborniak

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE **3**

USTAWA O EWIDENCJI LUDNOŚCI

Komentarz

Zbigniew Czarnik, Wojciech Maciejko, Paweł Zaborniak

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE **3**

Stan prawny na 1 stycznia 2026 r.

Zbigniew Czarnik, nr ORCID: 0000-0001-8459-1108
Wojciech Maciejko, nr ORCID: 0000-0002-8746-3563
Paweł Zaborniak, nr ORCID: 0000-0003-1619-9029

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Katarzyna Gierłowska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części komentarza opracowali:
Zbigniew Czarnik: art. 23m–44, art. 69–80
Wojciech Maciejko: art. 1–23f, art. 59, art. 60
Paweł Zaborniak: art. 23g–23l, art. 45–58, art. 61–68a

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2026

ISBN 978-83-8438-143-4

3. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 692 477 076
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15

Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności

Rozdział 1.	Przepisy ogólne	19
Art. 1.	[Zakres przedmiotowy regulacji]	19
Art. 2.	[Definicja legalna ewidencji ludności]	21
Art. 3.	[Forma ewidencji ludności]	23
Art. 4.	[Rządowy charakter zadań z zakresu ewidencji ludności]	24
Art. 5.	[Organ wyższego stopnia]	26
Rozdział 2.	Zakres i zasady rejestracji danych w rejestrze PESEL i rejestrach mieszkańców	29
Art. 6.	[Rejestr PESEL]	29
Art. 6a.	[Rejestr mieszkańców]	31
Art. 7.	[Zakres podmiotowy rejestru PESEL]	32
Art. 8.	[Zakres przedmiotowy rejestru PESEL i rejestru mieszkańców]	36
Art. 9.	[Selektywne gromadzenie danych i kryterium dostępności danych]	44
Art. 10.	[Właściwość rzeczowa organów rejestrujących dane w rejestrze PESEL]	46

	Art. 11.	[Postępowanie sprawdzające] _____	59
	Art. 12.	[Oświadczenia osób, których dane dotyczą] _____	65
	Art. 12a.	[Zakaz usuwania danych] _____	66
	Art. 13.	[Upoważnienie do wydania rozporządzenia] _____	67
	Art. 14.	[Upoważnienie do wydania rozporządzenia w zakresie trybu przekazywania danych między rejestrem PESEL a rejestrami centralnymi] _____	68
Rozdział 3.	Zasady i tryb nadawania numeru PESEL _____		70
	Art. 15.	[Numer PESEL] _____	70
	Art. 16.	[Nadanie numeru PESEL] _____	76
	Art. 17.	[Wszczęcie postępowania o nadanie numeru PESEL] _____	78
	Art. 18.	[Nadanie biegu wnioskowi o nadanie numeru PESEL] _____	81
	Art. 19.	[Zmiana numeru PESEL] _____	83
	Art. 20.	[Tryb przekazania danych ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji] _____	87
	Art. 21.	[Powiadomienie o nadaniu lub zmianie numeru PESEL] _____	91
	Art. 22.	[Zasada jednorazowości numeru PESEL] _____	92
	Art. 23.	[Upoważnienie ustawowe] _____	94
Rozdział 3a.	Rejestr zastrzeżeń numerów PESEL, zasady i tryb udostępniania danych z rejestru zastrzeżeń numerów PESEL oraz zasady i tryb zastrzegania i cofania zastrzeżenia numeru PESEL _____		96
	Art. 23a.	[Organ prowadzący rejestr zastrzeżeń numerów PESEL] _____	96
	Art. 23b.	[Forma rejestru zastrzeżeń numerów PESEL] _____	97
	Art. 23c.	[Dane gromadzone w rejestrze zastrzeżeń numerów PESEL] _____	98
	Art. 23d.	[Rejestracja zastrzeżenia i cofnięcia zastrzeżenia numeru PESEL] _____	98

Art. 23e.	[Tryb dokonywania zastrzeżenia i cofnięcia zastrzeżenia numeru PESEL]	99
Art. 23f.	[Dokonanie zastrzeżenia za pośrednictwem instytucji niebędącej organem]	100
Art. 23g.	[Dokonanie zastrzeżenia numeru PESEL z urzędu]	101
Art. 23h.	[Elementy wniosku o zastrzeżenie albo cofnięcie zastrzeżenia numeru PESEL]	104
Art. 23i.	[Weryfikacja tożsamości osoby składającej wniosek o zastrzeżenie albo cofnięcie zastrzeżenia numeru PESEL]	106
Art. 23j.	[Weryfikacja informacji o zastrzeżeniu numeru PESEL]	112
Art. 23k.	[Prawo wglądu do rejestru zastrzeżeń numerów PESEL; zaświadczenie o danych przetwarzanych w rejestrze zastrzeżeń numerów PESEL]	116
Art. 23l.	[Prawo wglądu do informacji o podmiocie dokonującym weryfikacji zastrzeżenia numeru PESEL]	119
Art. 23m.	[Udostępnianie danych z rejestru zastrzeżeń numerów PESEL w drodze weryfikacji]	124
Art. 23n.	[Zapewnienie sądom i Ministrowi Sprawiedliwości dostępu do informacji dotyczących dokonanych weryfikacji numerów PESEL]	127
Art. 23o.	[Formy rozstrzygnięć w sprawach o udostępnianie danych w drodze weryfikacji]	127
Art. 23p.	[Delegacja ustawowa]	130
Rozdział 4.	Obowiązek meldunkowy obywateli polskich	131
Art. 24.	[Treść i wykonywanie obowiązku meldunkowego]	131

Art. 25.	[Definicja pobytu stałego i czasowego]	145
Art. 26.	[Składniki określające adres zameldowania]	155
Art. 27.	[Termin i zasady wykonywania obowiązku meldunkowego]	157
Art. 28.	[Forma wykonania obowiązku meldunkowego]	158
Art. 29.	[Wykonywanie obowiązku meldunkowego w związku z urodzeniem dziecka]	170
Art. 30.	[Treść formularza meldunkowego]	172
Art. 31.	[Tryb rozstrzygania o zameldowaniu]	174
Art. 32.	[Zaświadczenia o zameldowaniu]	175
Art. 33.	[Forma i tryb wymeldowania]	178
Art. 34.	[Treść formularzy zgłoszenia o wymeldowaniu]	181
Art. 35.	[Decyzja w sprawie wymeldowania]	182
Art. 36.	[Obowiązek zgłoszenia wyjazdu za granicę]	190
Art. 37.	[Treść formularza zgłoszenia wyjazdu za granicę]	194
Art. 38.	[Wymeldowanie osoby zmarłej]	195
Art. 39.	[Upoważnienie do określenia wzorów formularzy meldunkowych]	196
Rozdział 5.	Obowiązek meldunkowy cudzoziemców	198
Art. 40.	[Zameldowanie cudzoziemców]	198
Art. 41.	[Termin dopełnienia obowiązku przez cudzoziemców]	199
Art. 42.	[Zwolnienia w obowiązku meldunkowym cudzoziemców]	201
Art. 43.	[Wymogi formalne zameldowania cudzoziemców]	202
Art. 44.	(uchylony)	205
Rozdział 6.	Udostępnianie danych z rejestru PESEL oraz rejestrów mieszkańców	206
Art. 45.	[Prawo dostępu do danych zawartych w ewidencji ludności]	206

Art. 45a.	(uchylony)	218
Art. 45b.	(uchylony)	219
Art. 45c.	[Informowanie o odbiorcach, którym zostały udostępnione dane z rejestru PESEL]	219
Art. 46.	[Dostęp do danych podmiotów niebędących dysponentami danych]	222
Art. 46a.	[Przekazywanie danych cudzoziemców z rejestru PESEL Komendantowi Głównemu Straży Granicznej]	233
Art. 47.	[Tryb udostępniania danych jednostkowych]	237
Art. 48.	[Udostępnianie danych na podstawie wniosku uproszczonego]	242
Art. 49.	[Udostępnianie danych przez teletransmisję w drodze weryfikacji]	246
Art. 49a.	[Udostępnianie danych dowodów osobistych wydanych na skutek zmiany dowodu osobistego]	253
Art. 50.	[Właściwość organów]	255
Art. 51.	[Zgoda na udostępnianie danych]	257
Art. 52.	[Upoważnienie ustawowe]	263
Art. 53.	[Reguły ponoszenia odpłatności za dostęp]	263
Art. 54.	[Zwolnienie od opłat]	267
Art. 55.	[Dochód budżetu państwa]	269
Art. 56.	[Delegacja ustawowa]	269
Art. 57.	[Kontrola dostępu do danych w drodze weryfikacji]	271
Art. 58.	[Delegacja ustawowa]	274
Rozdział 7.	Przepisy karne	275
Art. 59.	[Kara grzywny dla cudzoziemca]	275
Art. 60.	[Odesłanie do regulacji procesowej]	275
Rozdział 8.	Zmiany w przepisach obowiązujących	277
Art. 61.	[Zmiany w ustawie o powszechnym obowiązku obrony]	277
Art. 62.	[Zmiany w Kodeksie wykroczeń]	277
Art. 62a.	(uchylony)	278

Art. 63.	[Zmiany w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych]	278
Art. 64.	[Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego]	279
Art. 65.	[Zmiany w ustawie o pomocy społecznej]	279
Art. 66–67.	(uchylone)	280
Art. 68.	[Zmiany w ustawie o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych]	280
Art. 68a.	[Zmiany w ustawie o funduszu sołeckim]	281
Rozdział 9.	Przepisy przejściowe i końcowe	283
Art. 69.	[Umorzenie niezakończonych postępowań administracyjnych w sprawach indywidualnych]	283
Art. 70.	[Zachowanie ważności zameldowania]	283
Art. 71.	[Numer PESEL]	283
Art. 72.	[Ewidencje ludności a rejestr PESEL]	284
Art. 73.	[Wygaśnięcie decyzji o zastrzeżeniu udostępnienia danych osobowych]	284
Art. 74–79.	(uchylone)	284
Art. 80.	[Wejście w życie ustawy]	284
Powołane akty prawne		289
Orzecznictwo		295

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)
- k.p.c.** – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)
- k.w.** – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2025 r. poz. 734 ze zm.)
- p.a.s.c.** – ustawa z 28.11.2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 594 ze zm.)
- p.p.s.a.** – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
- RODO** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.)
- u.d.o.** – ustawa z 6.08.2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1753)

- u.e.l.** – ustawa z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2025 r. poz. 274 ze zm.)
- u.i.d.p.** – ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2025 r. poz. 1703 ze zm.)
- u.o.p.** – ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2025 r. poz. 1611)
- u.p.o.U.** – ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 337 ze zm.)
- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)
- u.u.z.i.e.** – ustawa z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1725)

Czasopisma i publikatory

- Dz.U.** – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
- M.P.** – Monitor Polski
- ONSA** – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA** – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNAPiUS** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
- OSNC** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNP** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OTK-A** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
- PiP** – Państwo i Prawo
- PS** – Przegląd Sądowy
- ST** – Samorząd Terytorialny
- ZNSA** – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

- LEX** – System Informacji Prawnej LEX
- NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny
- PCK** – Polski Czerwony Krzyż

- PESEL** – Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności
SN – Sąd Najwyższy
TK – Trybunał Konstytucyjny
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

Ustawa z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności jest kolejną, po ustawie z 10.04.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, regulacją ograniczającą konstytucyjną wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wolność wyboru miejsca zamieszkania. Określa w pierwszej kolejności sposób prowadzenia – poprzez stosowane rejestry publiczne – ewidencji osób fizycznych w celu urealnienia wiedzy państwa o liczbie tych osób oraz umożliwienia ich zlokalizowania, jeżeli przepisy prawa będą wymagały nałożenia na te osoby obowiązków przez właściwe władze.

Podstawowym instrumentem administracyjnej identyfikacji osoby uczyniono numer PESEL, który za pomocą systemu PESEL umożliwia organom władzy publicznej odnalezienie osoby oraz ustalenie jej podstawowych danych, w tym w szczególności ze sfery stanu cywilnego i miejsca pobytu. Elementarnym obowiązkiem publicznoprawnym w zakresie ewidencji ludności jest obowiązek meldunkowy, który zachowano do 31.12.2017 r. Znosząc z dniem 1.01.2018 r. obowiązek meldunkowy, postanowiono zrównać znaczeniowo zameldowanie na pobyt stały lub czasowy z miejscem zamieszkania w rozumieniu art. 25 Kodeksu cywilnego.

Nakaz gromadzenia danych osób fizycznych w rejestrach publicznych, a zwłaszcza w rejestrze PESEL, zrodził konieczność unormowania trybu udostępniania danych dotyczących tych osób. Z tych względów znaczną część regulacji poświęcono zakresowi podmiotowemu oraz kryterium udostępniania tego rodzaju danych.

Ustawa z dnia 24 września 2010 r.
o ewidencji ludności

(Dz.U. z 2025 r. poz. 274;
zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1006, poz. 1176, poz. 1191,
poz. 1216, poz. 1301, poz. 1794)

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Wojciech Maciejko

Art. 1. [Zakres przedmiotowy regulacji]

Ustawa określa:

- 1) zasady i sposób prowadzenia ewidencji ludności w Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) zakres i zasady rejestracji danych gromadzonych w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności i w rejestrach mieszkańców;
- 3) zasady i tryb nadawania numeru Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności;
- 4) zasady wykonywania obowiązku meldunkowego przez obywateli polskich i cudzoziemców;
- 5) zasady udostępniania danych z Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności oraz rejestrów, o których mowa w pkt 2;
- 6) zasady i tryb zastrzegania i cofania zastrzeżenia numeru Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności;
- 7) zasady i sposób prowadzenia rejestru zastrzeżeń numerów Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności;
- 8) zasady i tryb udostępniania danych z rejestru zastrzeżeń numerów Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności.

1. Ustawa z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2025 r. poz. 274 ze zm.) początkowo miała wejść w życie z dniem 1.08.2011 r., termin ten jednak odroczono, wyznaczając datę 1.01.2013 r.
2. Ustawa o ewidencji ludności została wyposażona w przepisy ogólne, na które składa się pięć artykułów. Ten katalog regulacji wypełniają: zakres przedmiotowy ustawy (art. 1), definicja legalna ewidencji ludności (art. 2), określenie formy prowadzenia ewidencji ludności (art. 3), ustalenie właściwości rzeczowej organów w sprawach ewidencji ludności i charakteru zadań z tego zakresu (art. 4 i 5).

W myśl art. 1 pkt 1 u.e.l. jednym z przedmiotów regulacji tej ustawy są zasady i sposób prowadzenia ewidencji ludności w RP. Należy wskazać, że skoro spośród zagadnień składających się na szeroko pojmowaną problematykę prowadzenia ewidencji ludności wyodrębniono „zasady prowadzenia ewidencji ludności”, to oznacza to, że normy określające założenia dotyczące prowadzenia ewidencji o dostatecznie wysokim poziomie abstrakcyjności, uniwersalne dla systemu ewidencji ludności w prawie polskim, zostały przez ustawodawcę potraktowane szczególnie. Na przykład zasady prowadzenia ewidencji ludności w systemie teleinformatycznym i posiadania numeru PESEL są pewnym wyznacznikiem dla metodologii całej regulacji. Zasady te stanowią pewną „myśl przewodnią”, której poddano unormowania szczegółowe, służebne względem tak pojmowanych zasad. Oczywiście nie można w przypadku art. 1 pkt 1 u.e.l. mówić o zasadach w postaci, w jakiej znane są one z ustaw wyodrębniających je w osobny zbiór unormowań (zasad ogólnych), np. w rozdziale 2 działu I k.p.a. Nie jest jednak wykluczone, że wyodrębnienie – przynajmniej z nazwy – zasad prowadzenia ewidencji ludności będzie wywierało pewien wpływ na wynik wykładni przepisów tej ustawy. Norma spełniająca warunki stawiane „zasadzie” jako założenie programowe ustawodawcy będzie mogła finalnie uprzywilejowywać jeden z wyników wykładni względem innego, konkurencyjnego, jako bardziej odpowiadający ustawodawczej wizji wiedzy państwa o swoich obywatelach. Wprawdzie także punkty 2–8 w art. 1 u.e.l. wskazują między innymi na pewne „zasady” jako zakres regulacji, występujący jednak obok nich określnik (np. „[...] rejestracji danych gromadzonych w PESEL”, „[...] nadawania numeru”, „[...] udostępniania danych”) ma walor na tyle konkretyzujący, zacieśniający sferę normowanych stosunków społecznych, że w zasadzie uchyla potencjalną ich rangę jako „zasad” wyznaczających kierunek myśli normotwórczej. Nie można tracić z pola widzenia faktu, że zasady prowadzenia ewidencji ludności (z art. 1 pkt 1 u.e.l.), w odróżnieniu od zasad działania instytucji szczegółowych (z art. 1 pkt 2–8 u.e.l.), nie odwołują się do instytucji objętej tytułem ustawy – „o ewidencji ludności”.

3. Przepisy ustawy normują, obok metod prowadzenia ewidencji ludności, również zasady szczegółowe, stanowiące opis techniki realizacji społecznej funkcji ewidencji ludności. W art. 1 pkt 2–8 u.e.l. wskazano w tym względzie na: zakres i zasady rejestracji danych gromadzonych w sys-

temie PESEL, zasady nadawania numeru PESEL, zasady wykonywania obowiązku meldunkowego, zasady udostępniania danych z PESEL, zasady prowadzenia numeru rejestru zastrzeżeń numerów PESEL, zasady udostępniania danych z rejestru zastrzeżeń numerów PESEL.

4. Już zatem treść art. 1 u.e.l. pozwala na podstawowe ustalenia co do metody, jaką posłużył się ustawodawca, wprowadzając instytucję ewidencji ludności. Instytucja ewidencji ludności polega na bardziej lub mniej stabilnym dokumentowaniu (ewidencjonowaniu) osób składających się na ludność. Ewidencjonowanie to realizowane jest za pomocą narzędzi technicznych, jakimi są: 1) system PESEL (instytucja nazwana systemem PESEL służy organom władzy publicznej do sprawdzania danych o obywatelach, por. postanowienie SN z 26.05.1998 r., III SW 1/98, OSNAPiUS 1998/17, poz. 528); 2) rejestr mieszkańców; 3) rejestr zamieszkania cudzoziemców. Ewidencjonowanie, polegające na zamieszczeniu w ewidencji (rejestrze) danych identyfikujących każdego współtworzącego ludność, obejmuje między innymi jego numer PESEL, nadany przez właściwy organ w przepisany trybie, a także utrwalanie zdarzeń zgłaszanych przez osoby realizujące ustawowy obowiązek meldunkowy. Zgromadzenie takich informacji (danych) powoduje, że mogą być one udostępniane podmiotom ulokowanym poza strukturą organów pozostających w ich posiadaniu. Z tych względów unormowano również zasady udostępniania danych zgromadzonych w systemie PESEL i w pozostałych rejestrach.

Wojciech Maciejko

Art. 2. [Definicja legalna ewidencji ludności]

Ewidencja ludności polega na rejestracji określonych w ustawie podstawowych danych identyfikujących tożsamość oraz status administracyjnoprawny osób fizycznych.

1. Przepis art. 2 u.e.l. definiuje ewidencję ludności, a więc instytucję określoną w tytule komentowanej ustawy. Zgodnie z jego treścią ewidencja ludności polega na rejestracji określonych w ustawie podstawowych danych identyfikujących tożsamość oraz status administracyjnoprawny osób fizycznych. Ewidencja ludności jako instytucja prawna wykazuje następujące cechy, które pozwalają na rekonstrukcję jej zna-

czenia: po pierwsze, „polega na rejestracji”, a więc stanowi szereg czynności (rodzajów podejmowanych aktywności, działań), których wynikiem jest utrwalenie danych; po drugie, zarejestrowaniu w ewidencji ludności podlegają „podstawowe dane, określone w ustawie”, co oznacza, że oprócz tych podstawowych danych są również inne, spełniające to samo kryterium ustawowe, które rejestracji nie podlegają lub mogą nie podlegać; po trzecie, dane podstawowe utrwalone w ewidencji ludności powinny „identyfikować tożsamość” oraz „status administracyjnoprawny” osób fizycznych. Zwrot „identyfikacja tożsamości” został chyba zamieszczony omyłkowo, gdyż identyfikować można osobę fizyczną, czemu służy proces poznawania jej tożsamości. Istotą statusu administracyjnoprawnego jest to, że nie wiąże się on z oznaczeniem osoby fizycznej w obrocie prawnym, do jakiego zobowiązują przepisy prawa prywatnego (w szczególności prawa cywilnego). Nie jest zatem dopuszczalne twierdzenie, że tożsamość osoby utrwalona w ewidencji ludności przekłada się na jej status cywilnoprawny (np. w uchwale SN z 17.11.2009 r., III CZP 89/09, OSNC 2010/5, poz. 71, stwierdzono, że numer PESEL może ułatwiać identyfikację osoby w obrocie cywilnoprawnym). Przeciwnie – określanie uczestników obrotu cywilnego następuje na odrębnych zasadach, gdyż w przeciwnym przypadku zamiast sformułowania „status administracyjnoprawny” użyto by sformułowania „status prawny”.

2. Ewidencja ludności nie została zdefiniowana za pomocą rzeczownika (synonimu); określono wyłącznie, na czym polega (aspekt dynamiczny) oraz jakiego rodzaju informacje są gromadzone w ramach składających się na nią czynności (aspekt statyczny). Ewidencja ludności jest instytucją stanowiącą zespół działań organów administracji publicznej upoważnionych do jej prowadzenia. Jest względnie trwałym rezultatem gromadzenia danych o osobach fizycznych, w szczególności w postaci urzędowego rejestru umożliwiającego wgląd w te dane w celu realizacji norm prawa administracyjnego.
3. Ewidencja ludności może być, dzięki pewnemu uproszczeniu, pojmowana – bez narażania się na błąd – po prostu jako synonim zespołu publicznych rejestrów służących gromadzeniu i wykorzystywaniu zgromadzonych danych w celu realizacji praw i obowiązków osób fizycznych określonych materialnym i procesowym prawem administracyjnym. W orzecznictwie dopuszczono nałożenie na obywatela obowiązku

posługiwanie się numerem PESEL w stosunkach prawnych wynikających z prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z 15.09.2010 r., II OSK 1409/10, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2011/2, poz. 4). Niektóre rozwiązania postępowania administracyjnego nakazują posługiwanie się regulacją o ewidencji ludności (w tym numerem PESEL), warunkując dopuszczenie dowodu pochodzącego od tak oznaczonej strony (zob. wyrok NSA z 1.12.2010 r., I GSK 874/09, LEX nr 1611968). Wyrażono też pogląd, że niefigurowanie osoby w bazie PESEL może prowadzić do wydania przez sąd administracyjny zarządzenia zobowiązującego strony do wskazania adresu jednej ze stron (zob. postanowienie NSA z 13.02.2009 r., II OZ 128/09, LEX nr 535090). Numer PESEL jest oznaczeniem służącym realizacji obowiązków publicznoprawnych (por. postanowienie SN z 12.12.2008 r., II PK 220/08, LEX nr 523522). W szczególności zatem ewidencja ludności służy do określenia tożsamości i ulokowania przestrzennego osoby fizycznej. Stanowi, obok aktów stanu cywilnego, podstawowy instrument prawny określający obywatela – stronę stosunku prawnego obywatelstwa. Do wyjątków należy posługiwanie się numerem PESEL w celu realizacji obowiązku wynikającego z regulacji prawa prywatnego. Wyjątkiem takim jest prawo pracy zobowiązujące pracownika do ujawnienia numeru PESEL swojemu pracodawcy (zob. wyrok SN z 5.08.2008 r., I PK 37/08, OSNP 2010/1–2, poz. 4).

Wojciech Maciejko

Art. 3. [Forma ewidencji ludności]

Ewidencję ludności prowadzi się w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności, który stanowi rejestr PESEL, oraz w rejestrach mieszkańców, prowadzonych w systemie teleinformatycznym.

1. Podstawowa forma prowadzenia ewidencji ludności, wynikająca z art. 3 u.e.l., jest następstwem szerszej tendencji normodawczej, polegającej na informatyzacji administracji publicznej. W myśl art. 3 u.e.l. ewidencja ludności jest prowadzona w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności (PESEL) i w rejestrach mieszkańców prowadzonych w systemie teleinformatycznym. Odstąpiono tym samym od pierwotnej formy pisemnej, przesądzając, że ewidencja ta wymaga posługiwanie się urządzeniem elektronicznym (komputerem, syste-

mem elektronicznym), które umożliwia gromadzenie danych za pomocą układów elektronicznych. Wprowadzenie systemu teleinformatycznego ewidencji ludności wymusiło na ustawodawcy określenie systemu elektronicznego, w jakim będzie dochodziło do gromadzenia oraz udostępniania danych ewidencyjnych. Jako urządzenia służące prowadzeniu ewidencji ludności wskazano dwa narzędzia: 1) Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności, określany skrótowo jako „rejestr PESEL”, i 2) rejestry mieszkańców. Obydwie odmiany urządzeń księgowych mają postać systemów elektronicznych, wyłączając znaną poprzednio formę kartoteczną.

2. Rejestr PESEL został nazwany bazą danych pozwalającą organowi prowadzącemu postępowanie na ustalenie okoliczności faktycznych mających wpływ na wynik sprawy administracyjnej (zob. wyrok NSA z 25.05.2010 r., I FSK 899/09, LEX nr 594277).
3. Zarówno rejestr PESEL, jak i rejestr mieszkańców są zbiorami danych, o których mowa w art. 218 § 1 k.p.a. Mogą zatem, mimo braku zmaterializowanej postaci (braku dokumentu), stanowić podstawę do wydania zaświadczenia na podstawie art. 217 k.p.a. Zgodnie z art. 218 § 1 k.p.a. w przypadkach, o których mowa w art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a., organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie, gdy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu. Fakty oraz stan prawny utrwalone w rejestrze PESEL, rejestrze mieszkańców i rejestrze zamieszkania cudzoziemców są prowadzone w systemie teleinformatycznym, odpowiadają zatem wymogom art. 218 k.p.a. Rejestry te służą ponadto prowadzeniu „ewidencji ludności”, a więc jednej z ewidencji wymienionych w art. 218 k.p.a.

Wojciech Maciejko

Art. 4. [Rządowy charakter zadań z zakresu ewidencji ludności]

Organy gminy wykonują zadania określone w ustawie jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

1. Zadania z zakresu ewidencji ludności tradycyjnie zostały przez ustawodawcę zakwalifikowane jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Sprawy uregulowane w ustawie o ewidencji ludności są zatem pod względem formalnym załatwiane przez organ gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), ale są jednak sprawami z zakresu administracji rządowej. Pod względem materialnym są „sprawami państwowymi”.
2. Można przypuszczać, że brzmienie art. 4 u.e.l. jest następstwem wyraźnego, choć znacznie już dziś ograniczonego, zastrzeżenia przez państwo na rzecz organów administracji rządowej zadań zdecentralizowanych, które pod względem materialnym wiążą się bezpośrednio ze statusem obywatela i stanowią refleks stosunku obywatelstwa. Wydaje się, że kwestia przestrzennego ulokowania obywatela na terytorium RP, a przynajmniej jego względnie trwałego ulokowania, ma walor wiedzy użytecznej dla organów państwa z punktu widzenia władczych relacji łączących je z obywatelem. Elementarne obowiązki obywatela, związane z obroną państwa (obowiązek służby wojskowej), finansowaniem jego zadań (obowiązek podatkowy), zapewnieniem odpowiedniego poziomu intelektualnego przekładającego się na potencjał produkcyjny państwa (obowiązek szkolny), wszystko to są podstawowe dla państwa sfery działania obywatela (zob. motywy wyroku NSA z 12.05.2011 r., I GSK 244/10, LEX nr 1080749, w zakresie znaczenia numeru PESEL dla prawidłowego oznaczenia podatnika jako adresata aktu wkładającego ciężar finansowy). Egzekucja tak rozumianych podstawowych ciężarów państwowych zależy od sprawnego odnalezienia obywatela w przestrzeni przez uprawniony organ i przymuszenia go – w razie potrzeby – do uczynienia zadość spoczywającym na nim ciężarom. W postępowaniu egzekucyjnym w administracji numer PESEL stanowi element identyfikujący osobę (zob. wyrok NSA z 30.07.2009 r., I OSK 1115/08, PS 2010/4, s. 128). Rola regulacji z zakresu ewidencji ludności została dostrzeżona na tle skuteczności wymierzania danin celnych przez NSA w wyroku z 22.02.2011 r., I GSK 79/10 (LEX nr 1070719). Z tych więc względów przesądzono, że ostateczne rozstrzygnięcie spraw ewidencji ludności jako urządzenia pozwalającego na efektywne poszukiwanie obywatela będzie się znajdować w katalogu spraw, w których państwo chce mieć decydujące znaczenie, a decentralizacja usprawniająca działanie w tej sferze stosunków społecznych może mieć co najwyżej walor formalny.

3. Sprawy ewidencji ludności nie są jedynymi kwestiami, które ustawodawca uznał za podstawowe dla statusu obywatela w państwie (statusu administracyjnoprawnego). Mimo załatwiania niektórych innych spraw przez organy samorządu terytorialnego (co do zasady organy gminy, a wyjątkowo – powiatu) przewidziano właściwość wojewody jako organu odwoławczego (wyższego stopnia), wyłączając właściwość samorządowego kolegium odwoławczego, która jest formalnym następstwem samorządowego charakteru sprawy. Los spraw z zakresu ewidencji ludności pod względem ich „rządowego” charakteru dzielią sprawy: dowodów osobistych, stanu cywilnego, imion i nazwisk oraz bezrobocia.

Wojciech Maciejko

Art. 5. [Organ wyższego stopnia]

1. Wojewoda jest organem wyższego stopnia w stosunku do organów gmin wydających rozstrzygnięcia administracyjne na podstawie ustawy.
2. Wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością organów gmin w zakresie realizacji obowiązków określonych w ustawie.
3. Minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością wojewody w zakresie realizacji obowiązków określonych w ustawie.
4. Sprawowanie nadzoru, o którym mowa w ust. 3, polega na:
 - 1) przeprowadzaniu kontroli, w tym na badaniu:
 - a) prawidłowości prowadzonych przez wojewodę postępowań administracyjnych,
 - b) terminowości załatwiania spraw z zakresu spraw określonych w ustawie;
 - 2) kształtowaniu jednolitej polityki w zakresie realizacji obowiązków określonych w ustawie i kontroli wykonywania ustalonych sposobów postępowania.
5. Kontrola, o której mowa w ust. 4 pkt 1, jest wykonywana na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).

1. Przepisy art. 5 u.e.l. zawierają szczególne – względem rozwiązań Kodeksu postępowania administracyjnego – regulacje określające organ wyższego stopnia w sprawach ewidencji ludności. Zawężają przy tym właściwość rzeczową organu wyższego stopnia do spraw z zakresu ustawy o ewidencji ludności (tzn. spraw ewidencji ludności), które kończą się wydaniem „rozstrzygnięcia administracyjnego”. Zwrot „rozstrzygnięcie administracyjne” obejmuje orzeczenia wydawane w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym (decyzje i postanowienia) oraz inne rozstrzygnięcia wydawane w postępowaniach szczególnych, w tym w postępowaniu w sprawach sporów, odmowy wydania zaświadczenia, o właściwość oraz

w sprawach skarg i wniosków. Do podstawowych spraw załatwianych decyzją administracyjną na tle komentowanej ustawy należą: sprawy zameldowania i wymeldowania, gdy dane zgłoszone do organu budzą wątpliwości (art. 31 ust. 1 u.e.l.), sprawy wymeldowania, gdy obywatel opuścił miejsce pobytu (stałego lub czasowego) i nie dopełnił obowiązku wymeldowania się (art. 35 u.e.l.), sprawy stałego lub czasowego charakteru pobytu osoby pod deklarowanym adresem, które wymagają rozstrzygnięcia decyzyjnego z uwagi na wątpliwości co do odmiany pobytu (art. 31 ust. 2 u.e.l.), sprawy udostępnienia danych jednostkowych (art. 47 ust. 3 u.e.l.) oraz zgody na udostępnienie danych za pomocą teletransmisji (art. 51 u.e.l.). Wynik takiej sprawy może mieć wpływ na posiadanie numeru PESEL, a więc na skutki „techniczne” przewidziane w tej samej regulacji, tzn. w ustawie o ewidencji ludności (por. postanowienie NSA z 2.09.2009 r., I OW 79/09, LEX nr 612826).

2. Przepis art. 5 ust. 1 u.e.l. stanowi realizację normy zawartej w art. 17 pkt 1 *in fine* k.p.a., w którym postanowiono, że organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze, „chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej”.
3. Oczywiście określenie w art. 5 ust. 1 u.e.l. wojewody jako organu wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu gminnego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) ma swoje konsekwencje nie tylko z punktu widzenia postępowań prowadzonych przez organ wyższego stopnia (np. postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji), ale i postępowań, dla których status organu wyższego stopnia przesądza o właściwości w innych sprawach. W szczególności z mocy art. 127 § 2 k.p.a. właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy. Status organu odwoławczego został, co do zasady, ustanowiony jako następstwo posiadania statusu organu wyższego stopnia. Artykuł 5 ust. 1 u.e.l. w zw. z art. 127 § 2 k.p.a. przesądza zatem, że odwołanie od decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w sprawach ewidencji ludności będzie przysługiwało do wojewody, podobnie jak zażalenie na jego postanowienie (art. 144 k.p.a.).
4. Przepis art. 5 ust. 2 u.e.l. jest naturalną konsekwencją art. 5 ust. 1 u.e.l. Do właściwości wojewody jako organu wyższego stopnia przypisa-

no funkcję nadzorczą w zakresie realizacji obowiązków określonych w ustawie, tj. dotyczących obowiązku meldunkowego zarówno obywateli RP, jak i cudzoziemców. Brzmienie tego przepisu zostało zmienione przez art. 27 pkt 1 lit. a ustawy z 22.12.2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2281). Natomiast na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego brzmienie przepisu art. 5 ust. 2 u.e.l. wskazywało wprost, że do właściwości wojewody jako organu wyższego stopnia przypisano funkcję nadzorczą w zakresie realizacji obowiązku meldunkowego.

5. Nadmienić należy, że na mocy art. 27 pkt 1 lit. b ustawy z 22.12.2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, zmieniającej między innymi ustawę o ewidencji ludności, dodano w art. 5 ust. 3–5 u.e.l. W myśl art. 5 ust. 3 u.e.l. minister właściwy do spraw wewnętrznych jest organem właściwym do sprawowania nadzoru nad działalnością wojewody w zakresie realizacji obowiązków określonych w tej ustawie. Z kolei sprawowanie nadzoru, o którym mowa w art. 5 ust. 3 u.e.l., przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako organu wyższego stopnia w stosunku do wojewody w zakresie realizacji obowiązków określonych w ustawie o ewidencji ludności zostało uregulowane w ust. 4 tego przepisu. Sprawowanie nadzoru polega tu na przeprowadzaniu kontroli oraz na kształtowaniu jednolitej polityki w zakresie realizacji obowiązków określonych w ustawie i kontroli wykonywania ustalonych sposobów postępowania. Podkreślenia wymaga, że w przepisie art. 5 ust. 4 pkt 1 lit. a–b u.e.l. ustawodawca zawarł przykładowe wyliczenie elementów przeprowadzenia kontroli. Są nimi m.in.: a) badanie prawidłowości prowadzonych przez wojewodę postępowań administracyjnych; b) badanie terminowości załatwiania spraw z zakresu spraw określonych w ustawie (u.e.l.). Dodatkowo w myśl art. 5 ust. 5 u.e.l. kontrola, o której mowa w ust. 4 pkt 1 u.e.l., jest wykonywana na zasadach określonych w ustawie z 15.07.2011 r. o kontroli administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224 ze zm.). Jak można sądzić, „badanie prawidłowości prowadzonych postępowań” nie jest odrębną kompetencją, ale polega na wykonywaniu funkcji orzeczniczej, zwłaszcza jako organ właściwy w sprawach stwierdzenia nieważności (gdy wady wydanej w postępowaniu zwykłym decyzji okażą się wadami nieważnościowymi) lub jako organ właściwy w sprawach wznowienia postępowania (zwłaszcza gdy dojdzie do stwierdzenia uchybień organu wydającego dotychczasową decyzję w rozumieniu art. 150 § 2 k.p.a.).

Rozdział 2. Zakres i zasady rejestracji danych w rejestrze PESEL i rejestrach mieszkańców

Wojciech Maciejko

Art. 6. [Rejestr PESEL]

1. Rejestr PESEL jest centralnym zbiorem danych, o których mowa w art. 8, prowadzonym w systemie teleinformatycznym.

2. Utrzymanie i rozwój rejestru PESEL, w celu realizacji zadań określonych w ustawie, zapewnia minister właściwy do spraw informatyzacji, w tym:

- 1) zapewnia ochronę przed nieuprawnionym dostępem do rejestru PESEL;
- 2) zapewnia integralność danych w rejestrze PESEL;
- 3) zapewnia dostępność systemu teleinformatycznego, w którym rejestr PESEL jest prowadzony, dla podmiotów przetwarzających dane w tym rejestrze;
- 4) przeciwdziała uszkodzeniom systemu teleinformatycznego, w którym rejestr PESEL jest prowadzony;
- 5) określa zasady bezpieczeństwa przetwarzanych danych, w tym danych osobowych;
- 6) określa zasady zgłaszania naruszenia ochrony danych osobowych;
- 7) zapewnia rozliczalność działań dokonywanych na danych rejestru PESEL;
- 8) zapewnia poprawność danych przetwarzanych w rejestrze PESEL.

3. Minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek ministra właściwego do spraw informatyzacji może uczestniczyć w realizacji zadań związanych z rozwojem rejestru PESEL oraz zapewnieniem poprawności danych w tym rejestrze.

4. Minister właściwy do spraw wewnętrznych zapewnia funkcjonowanie wydzielonej sieci umożliwiającej dostęp do rejestru PESEL organom, o których mowa w ust. 7, z wyłączeniem konsulów.

5. Minister właściwy do spraw zagranicznych zapewnia funkcjonowanie wydzielonej sieci umożliwiającej konsulom dostęp do rejestru PESEL.

6. Minister właściwy do spraw informatyzacji wykonuje obowiązki, o których mowa w art. 15 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.).

7. W celu realizacji zadań określonych w ustawie organ gminy, kierownik urzędu stanu cywilnego, organy paszportowe, wojewoda, minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz minister właściwy do spraw informatyzacji posiadają dostęp do rejestru.

1. Przepisy art. 6 u.e.l. otwierają rozdział 2, zatytułowany „Zakres i zasady rejestracji danych w rejestrze PESEL i rejestrach mieszkańców”. Jak wynika z tytułu tego rozdziału, zakres przedmiotowy zamieszczonych w nim regulacji obejmuje katalog danych zawartych w rejestrach (PESEL i mieszkańców) oraz zasady zamieszczania odpowiednich danych w sposób powodujący ich uwidocznienie w rejestrach. Przepis art. 6 ust. 1 u.e.l. ma charakter przepisu odsyłającego, za pomocą którego zbudowano definicję legalną rejestru PESEL. Należy przy tym zastrzec, że po części definicję tę zamieszczono w art. 3 u.e.l., gdzie stworzono skrót „rejestr PESEL”, wyjaśniając, że stanowi on jedną z form prowadzenia ewidencji ludności. Regulacja art. 6 ust. 1 u.e.l. ma walor przepisu uzupełniającego – pod względem treści – termin zdefiniowany w art. 3 u.e.l. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.e.l. rejestr PESEL jest centralnym zbiorem danych, o których mowa w art. 8 u.e.l., prowadzonym w systemie teleinformatycznym. Warto podkreślić, że przepis art. 6 ust. 1 u.e.l. (w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z 22.12.2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2281) przewidywał, iż organem właściwym do prowadzenia rejestru PESEL będącego zbiorem danych, o których mowa w art. 8 u.e.l., jest minister właściwy do spraw informatyzacji.

Rejestr PESEL jest zatem urządzeniem ewidencyjnym, cechującym się centralnym charakterem oraz kumulowaniem danych wymienionych w art. 8 u.e.l. Dane podlegające uwidocznieniu w rejestrze PESEL zostały omówione w uwagach do art. 8 u.e.l., gdyż ten właśnie przepis zawiera katalog danych gromadzonych w rejestrze. Oznacza to, że w zasadzie art. 6 u.e.l. w części odsyłającej do danych, „o których mowa w art. 8”, jest przepisem zbędnym. Również bez niego przepis art. 8 u.e.l. powodowałby, że określone w nim dane, z mocy tego właśnie (a nie art. 6 ust. 1 u.e.l.) przepisu, wchodziłyby do rejestru PESEL i stanowiłyby wyznacznik jego definicji. Naruszono zatem wymogi techniki legislacyjnej, ponieważ sformułowano zbędne rozwiązanie normatywne zawarte w art. 6 ust. 1 *in media parte* u.e.l. (por. § 11 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2016 r. poz. 283).