

USTAWA O EWIDENCJI LUDNOŚCI

KOMENTARZ

Krzysztof Biernat
Magdalena Dobek-Rak
Paweł Mierzejewski
Diana Trzcińska

PRAKTYCZNE KOMENTARZE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

USTAWA O EWIDENCJI LUDNOŚCI

KOMENTARZ

Krzysztof Biernat
Magdalena Dobek-Rak
Paweł Mierzejewski
Diana Trzcińska



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2013

Stan prawny na 1 stycznia 2013 r.

Wydawca

Izabella Malecka

Redaktor prowadzący

Ewa Fonkowicz

Opracowanie redakcyjne

Elżbieta Józwiak

Łamanie

JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumiel, Krystyna Szych

Poszczególne części Komentarza opracowali:

Krzysztof Biernat: komentarz do art. 6–23

Magdalena Dobek-Rak: Udostępnianie danych z rejestru PESEL, rejestrów mieszkańców oraz rejestrów zamieszkania cudzoziemców. Wprowadzenie; komentarz do art. 45–58

Paweł Mierzejewski: Problematyka ewidencji ludności. Zagadnienia wprowadzające; Obowiązek meldunkowy cudzoziemców. Refleksja ogólna; Zmiany w przepisach obowiązujących. Refleksja ogólna; komentarz do art. 1–5, art. 40–44 oraz art. 59–80

Diana Trzcńska: komentarz do art. 24–39, w tym:
Obowiązek meldunkowy – wprowadzenie;
Obowiązek meldunkowy jako typ obowiązku prawnego;
Treść obowiązku meldunkowego

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2013

ISBN: 978-83-264-4054-0

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	17
Problematyka ewidencji ludności. Zagadnienia wprowadzające	19
Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności	47
Rozdział 1. Przepisy ogólne	49
Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]	49
Art. 2. [Ewidencja ludności – definicja]	61
Art. 3. [Formy prowadzenia ewidencji]	64
Art. 4. [Charakter zadań]	68
Art. 5. [Organ wyższego stopnia i sprawowanie nadzoru]	73
Rozdział 2. Zakres i zasady rejestracji danych w rejestrze PESEL i rejestrach mieszkańców	86
Art. 6. [Rejestr PESEL]	86
Art. 7. [Dane w rejestrze PESEL]	89
Art. 8. [Zakres przedmiotowy]	94
Art. 9. [Obowiązek selektywnego gromadzenia danych]	98
Art. 10. [Właściwość organów]	103
Art. 11. [Sprawdzanie danych]	110
Art. 12. [Gromadzenie danych a oświadczenia]	113
Art. 13. [Delegacja dla ministra]	114
Art. 14. [Delegacja dla ministra]	117

Rozdział 3. Zasady i tryb nadawania numeru PESEL	118
Art. 15. [Numer PESEL]	118
Art. 16. [Nadawanie numeru PESEL]	121
Art. 17. [Nadanie numeru PESEL – wszczęcie postępowania]	122
Art. 18. [Wniosek o nadanie numeru PESEL]	124
Art. 19. [Zmiana numeru PESEL]	126
Art. 20. [Przekazywanie danych]	128
Art. 21. [Powiadomienie o nadaniu lub zmianie numeru PESEL] ...	130
Art. 22. [Jednorazowość numeru PESEL]	132
Art. 23. [Delegacja dla ministra]	134
Rozdział 4. Obowiązek meldunkowy obywateli polskich	137
Art. 24. [Zakres obowiązku meldunkowego]	137
Art. 25. [Pobyt stały i pobyt czasowy]	171
Art. 26. [Elementy adresu]	182
Art. 27. [Termin wykonania obowiązku meldunkowego]	188
Art. 28. [Forma dokonania zameldowania]	193
Art. 29. [Zameldowanie dziecka]	203
Art. 30. [Formularz meldunkowy]	208
Art. 31. [Rozstrzyganie wątpliwości co do zgłoszonych danych]	212
Art. 32. [Zaświadczenie o zameldowaniu]	218
Art. 33. [Wymeldowanie]	228
Art. 34. [Formularz wymeldowania]	235
Art. 35. [Decyzja w sprawie wymeldowania]	238
Art. 36. [Zgłoszenie wyjazdu za granicę]	247
Art. 37. [Formularz zgłoszenia wyjazdu za granicę]	251
Art. 38. [Wymeldowanie osoby zmarłej]	256
Art. 39. [Delegacje dla ministrów]	260
Rozdział 5. Obowiązek meldunkowy cudzoziemców	266
Art. 40. [Obowiązek meldunkowy cudzoziemców]	275
Art. 41. [Termin dopełnienia obowiązku meldunkowego]	279
Art. 42. [Zwolnienia z obowiązku]	284
Art. 43. [Wymogi formalne]	285
Art. 44. [Prowadzenie rejestru zamieszkania cudzoziemców]	289

Rozdział 6. Udostępnianie danych z rejestru PESEL, rejestrów mieszkańców oraz rejestrów zamieszkania cudzoziemców	293
Wprowadzenie	294
Art. 45. [Wgląd do rejestru, zaświadczenie]	298
Art. 46. [Udostępnianie]	310
Art. 47. [Wniosek o udostępnienie danych]	330
Art. 48. [Udostępnienie za pomocą urządzeń teletransmisji danych]	344
Art. 49. [Rozwinięcie]	353
Art. 50. [Podmiot udostępniający]	355
Art. 51. [Decyzje organu]	358
Art. 52. [Delegacja dla ministra]	363
Art. 53. [Odpłatność i nieodpłatność]	365
Art. 54. [Zwolnienie z opłat]	370
Art. 55. [Dochód budżetu państwa]	372
Art. 56. [Delegacja]	374
Art. 57. [Kontrola]	377
Art. 58. [Delegacja dla ministra]	383
Rozdział 7. Przepisy karne	386
Art. 59. [Regulacja dotycząca odpowiedzialności]	386
Art. 60. [Odesłanie do ustawy proceduralnej]	389
Rozdział 8. Zmiany w przepisach obowiązujących	390
Art. 61. [Zmiana ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP]	391
Art. 62. [Uchylenie art. 147 ustawy – Kodeks wykroczeń]	393
Art. 62a. (uchylony)	
[Zmiana ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych]	394
Art. 63. [Zmiana ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej i zatrudnianiu osób]	399
Art. 64. [Zmiana ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego]	399
Art. 65. [Zmiana ustawy o pomocy społecznej]	400
Art. 66. [Zmiana ustawy o zmianie imienia i nazwiska]	401
Art. 67. [Zmiana ustawy o funduszu sołeckim]	402
Art. 68. [Zmiana ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych]	403

Rozdział 9. Przepisy przejściowe i końcowe	408
Art. 69. [Wpływ na postępowania w toku]	408
Art. 70. [Ważność dotychczasowego zameldowania]	410
Art. 71. [Numer PESEL; rejestr PESEL; rejestry zamieszkania cudzoziemców]	411
Art. 72. [Rejestr PESEL; rejestry mieszkańców]	412
Art. 73. [Wygaśnięcie decyzji]	412
Art. 74. [Zniesienie obowiązku meldunkowego]	414
Art. 75. [Likwidacja rejestrów]	418
Art. 76. [Zniesienie obowiązku gromadzenia danych]	418
Art. 77. [Określenie organu]	419
Art. 78. [Przepis derogacyjny]	420
Art. 79. (uchylony) [Obowiązywanie przepisów wykonawczych]	422
Art. 80. [Wejście w życie ustawy]	425
Załącznik. Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności	427
Bibliografia	459

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.p.w. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 z późn. zm.)
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 788 z późn. zm.)
- k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm.)
- k.wyb. – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)
- nowela z dnia 24 maja 1990 r. – ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 34, poz. 201)

nowela z dnia 2 marca 2000 r.	– ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 22, poz. 268)
nowela z dnia 12 lutego 2010 r.	– ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 40, poz. 230)
nowela z dnia 9 czerwca 2011 r.	– ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych i ustawy o ewidencji ludności (Dz. U. Nr 133, poz. 768)
p.a.s.c.	– ustawa z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. 2011 r. Nr 212, poz. 1264)
p.g.k.	– ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.)
p.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270)
p.r.d.	– ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm.)
pr. not.	– ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158 z późn. zm.)
r.d.p.d.o.	– rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. Nr 100, poz. 1024)
r.e.k.r.l.	– (rozporządzenie z 1928 r.) – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności (Dz. U. Nr 32, poz. 309 z późn. zm.)
r.k.e.p.u.	– rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Dz. U. Nr 93, poz. 546)

-
- | | |
|----------------------------|--|
| r.k.k.d. | – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 września 2011 r. w sprawie kontroli korzystania z dostępu do danych z rejestru PESEL w drodze weryfikacji danych (Dz. U. Nr 224, poz. 1348 z późn. zm.) |
| r.o.m.ż. | – rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie wykonywania obowiązku meldunkowego przez żołnierzy w czynnej służbie wojskowej (Dz. U. Nr 168, poz. 1010 z późn. zm.) |
| r.o.u.d.r. | – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2011 r. w sprawie opłat za udostępnienie danych z rejestrów mieszkańców, rejestrów zamieszkania cudzoziemców oraz rejestru PESEL (Dz. U. Nr 195, poz. 1153 z późn. zm.) |
| r.o.w.s.w. | – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 września 2011 r. w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego (Dz. U. Nr 220, poz. 1306 z późn. zm.) |
| r.o.w.w. | – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2011 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców, rejestru zamieszkania cudzoziemców i rejestru PESEL oraz trybu uzyskiwania zgody na udostępnienie danych po wykazaniu interesu faktycznego (Dz. U. Nr 243, poz. 1450 z późn. zm.) |
| rozporządzenie nr 862/2007 | – rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 862/2007 z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie statystyk dotyczących pracowników – cudzoziemców (Dz. Urz. UE L 199 z 31.07.2007, s. 23, z późn. zm.) |
| r.s.t.u.d. | – rozporządzenie Rady Ministrów w dniu 27 września 2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym (Dz. U. Nr 205, poz. 1692) |
| r.w.o.m.ż. | – rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie wykonania obowiązku meldunkowego |

- przez żołnierzy w czynnej służbie zawodowej (Dz. U. Nr 168, poz. 1010 z późn. zm.)
- r.w.s.t. – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 kwietnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków organizacyjnych i technicznych, które powinien spełniać system teleinformatyczny służący do identyfikacji użytkowników (Dz. U. Nr 93, poz. 545)
- r.z.t.p. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)
- u.c. – ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 z późn. zm.)
- u.c.c.z. – ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 z późn. zm.)
- u.d.a.r. – ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.)
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.)
- u.d.j.s.t. – ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.)
- u.d.o. – ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. Nr 167, poz. 1131 z późn. zm.)
- u.d.p. – ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. Nr 143 poz. 1027 z późn. zm.)
- u.e.l. – ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. Nr 217, poz. 1427 z późn. zm.)
- u.e.l.d.o. – ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.)
- u.e.l.k.r. – ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności (Dz. U. Nr 33, poz. 164 z późn. zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)

u.f.s.	– ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 420 z późn. zm.)
u.i.d.p.	– ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.)
u.k.s.e.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376 z późn. zm.)
u.k.u.r.	– ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 803 z późn. zm.)
u.o.d.o.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.)
u.o.g.p.	– ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67 z późn. zm.)
u.o.p.	– ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 161)
u.o.p.l.	– ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.)
u.p.e.	– ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.)
u.p.o.o.	– ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 461 z późn. zm.)
u.p.s.	– ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.)
u.p.z.k.	– ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.)
u.r.z.s.	– ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.)

u.s.d.g.	– ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.)
u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
u.s.k.o.	– ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.)
u.s.o.	– ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)
u.s.publ.	– ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 591 z późn. zm.)
ustawa o ABW	– ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.)
ustawa o NSA	– ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.)
ustawa o RM	– ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 392)
u.ś.u.d.e.	– ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.)
u.u.i.g.	– ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz. U. Nr 81, poz. 530 z późn. zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.)
u.w.t.r.p.	– ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 144, poz. 1043 z późn. zm.)
u.z.i.n.	– ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz. U. Nr 220, poz. 1414)

Periodyki

ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSA WSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
M. Praw.	– Monitor Prawniczy

Inne

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Rozważania niniejszego Komentarza koncentrują się wokół analizy norm prawnych zawartych w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. Nr 217, poz. 1427 z późn. zm.), która po wejściu w życie zastąpi regulacje zawarte w obowiązującej od dnia 1 stycznia 1975 r. ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.).

Komentowana ustawa, jest obok ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. Nr 167, poz. 1131 z późn. zm.) wyrazem długoletnich zamierzeń legislacyjnych ukierunkowanych na dostosowanie krajowych regulacji normatywnych dotyczących statusu administracyjnoprawnego jednostki do panujących realiów społecznych (w wymiarze krajowym i ponadkrajowym, zwłaszcza w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej).

Co istotne, wejście w życie przedmiotowego aktu normatywnego jest ściśle powiązane z projektem pl.ID – polska ID karta, prowadzonym w ramach 7. osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

Zasadniczym celem podejmowanej przez autorów analizy jest przedstawienie kompetencji przypisanych organom administracji publicznej oraz uprawnień i obowiązków osób fizycznych w sferze szeroko rozumianej ewidencji ludności.

Takie ujęcie przedmiotowej problematyki stanowi autorską próbę przedstawienia kompetencji przyznanych przez ustawodawcę konkretnym organom administracji publicznej na gruncie ustawy z zakresu materialnego prawa administracyjnego.

Nadto, próba deskryptywnego przedstawienia kompetencji organów administracji publicznej oraz obowiązków osób fizycznych, dokonywana na tle poglądów przedstawicieli polskiej doktryny prawa administracyjnego oraz stanowiska organów orzeczniczych (zwłaszcza wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego), dotyczy rozwiązań ogólnych i systemowych, w tym zagadnień statusu prawnego jednostki *sensu largo* oraz sposobów i form gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach i cudzoziemcach przez Państwo.

Niniejsza publikacja jest dziełem czterech autorów.

W związku z tym za treść Komentarza oraz prezentowane opinie odpowiadają autorzy poszczególnych jego części.

W Komentarzu uwzględniono stan prawny na dzień 1 stycznia 2013 r. wynikający z nowelizacji ustawy o ewidencji ludności dokonanej ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 1407).

*Krzysztof Biernat, Magdalena Dobek-Rak
Paweł Mierzejewski, Diana Trzcńska*

Gdańsk, grudzień 2012 r.

PROBLEMATYKA EWIDENCJI LUDNOŚCI. ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Problematyka ewidencji ludności (ang. *census*, niem. *Volkszählung*) w teorii prawa administracyjnego umiejscawiana jest w ramach materialnego prawa administracyjnego i analizowana w kontekście dokonywania określonych czynności materialno-technicznych organów administracji publicznej w sferze zewnętrznej, tj. dokonywania wpisów do rejestrów, ewidencji i innych urzędowych wykazów (względnie prowadzenia ewidencji i rejestrów) oraz przestrzegania obowiązków informacyjnych spoczywających na osobach fizycznych¹.

Co oczywiste, zróżnicowanie czynności materialno-technicznych sprawia, że zróżnicowane są również podstawy prawne i tryb ich podejmowania oraz wywoływane skutki².

W ogólnym ujęciu czynności faktyczne organów administracji publicznej postrzegane są bowiem jako czynności wywołujące bezpośrednio skutki prawne (np. czynność zameldowania) bądź też czynności wywołujące skutki prawne niejako pośrednio (np. prowadzenie ewidencji)³.

¹ Zob. szerzej: K. Kłosowska, *Pojęcie czynności materialno-technicznych oraz Prowadzenie ewidencji i rejestrów* (w:) *Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji*, Rzeszów 2009, s. 72–78, 122 i n.

² Zob. M. Stahl, *Prawne formy działania administracji publicznej. Czynności faktyczne* (w:) Z. Duniewska [i in.], *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 408.

³ A. Błaś, *Czynności faktyczne organów administracji publicznej* (w:) J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 507–508.

W odniesieniu do czynności faktycznych organów administracji publicznej przedmiotem analizy naukowej czyni się najczęściej kwestie ogólne, w tym istotę i charakter tego typu czynności⁴. Rzadziej analizie poddawane są określone typy czynności materialno-technicznych czy też regulacje normatywne stanowiące podstawę do ich dokonywania.

Generalnie jednak uznaje się, że czynności faktyczne organów administracji publicznej, o ile nakładają określony obowiązek na obywatela (zob. obowiązek meldunkowy), powinny być legitymowane łącznie przepisami prawa administracyjnego, ustrojowego, materialnego i procesowego⁵.

Można wyrazić pogląd, że umiejscawiany w ramach ewidencji ludności (ewidencjonowania ludności) prawnie zdefiniowany (publiczno-prawny) obowiązek meldunkowy – determinujący w określony sposób administracyjnoprawny status jednostki – polega w swym zarysie na informowaniu przez obywatela organów administracji publicznej o określonym miejscu swojego przebywania.

Z kolei rejestry (z łac. *registrum*) oraz ewidencje stanowią utworzone przez prawo zbiory (wykazy) określonych informacji i danych dotyczących różnych (wskazanych przez przepisy) podmiotów i ich działalności, a także określonych zdarzeń, zjawisk czy rzeczy. Zbiory te przewidziane są dla wskazanych przez prawo potrzeb i określonych celów⁶.

⁴ Pionierski charakter w tej materii miało dzieło J. Starościaka, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, w którym autor podjął próbę analizy czynności materialno-technicznych na tle kompleksowo ujmowanego zbioru „czynności faktyczne administracji”; z nowszej literatury na uwagę zasługuje zwłaszcza dzieło K. Kłosowskiej, *Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji*, Rzeszów 2009.

⁵ Tamże, s. 515.

⁶ J. Jagielski, *Wpisy do rejestrów, ewidencji i innych urzędowych wykazów. Uwagi wprowadzające* (w:) *System prawa administracyjnego*. t. 7. *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 456; zob. także: T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005.

Zarówno obowiązek meldunkowy, jak i prowadzenie rejestrów (ewidencji) z tym obowiązkiem powiązanych mają w polskich realiach normatywnych stosunkowo długą historię⁷.

Początków regulacji normatywnej w tej materii należy bowiem poszukiwać w regulacjach prawnych obowiązujących na ziemiach polskich w czasach II Rzeczypospolitej⁸, a mających u swych podstaw zadanie odbudowy państwowości po długim okresie zaborów.

Podstawowym aktem normatywnym regulującym przedmiotową problematykę (jak i problematykę dokumentów tożsamości) stało się obowiązujące od dnia 20 września 1928 r. (częściowo od dnia 1 stycznia 1929 r.) rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej (z mocą ustawy) z dnia 16 marca 1928 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności (Dz. U. Nr 32, poz. 309 z późn. zm.)⁹.

W akcie tym zawarto również upoważnienia do wydania aktów wykonawczych. W oparciu o stosowne delegacje wydano:

- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 listopada 1928 r. o dowodach osobistych (Dz. U. Nr 100, poz. 898);
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 października 1930 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych co do art. 14 ust. 2, art. 20 ust. 1, art. 23 ust. 2 i 3 oraz z Ministrem Spraw Zagranicznych co do art. 20 ust. 2 o meldunkach i księgach ludności (Dz. U. Nr 84, poz. 653 z późn. zm.);

⁷ W niniejszym *Komentarzu* pominięto aspekty historyczne związane z migracją i ewidencjonowaniem ludności na ziemiach polskich przed rokiem 1914.

⁸ Należy wskazać, że pierwszym aktem normatywnym dotyczącym analizowanej materii było rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 maja 1923 r. w przedmiocie obowiązku meldowania się obywateli gdańskich przybywających na teren Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 63, poz. 478).

⁹ Istotne zmiany do przedmiotowego aktu normatywnego zostały wprowadzone ustawą z dnia 15 marca 1932 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności (Dz. U. Nr 38, poz. 390). Rozporządzenie z 1928 r. zostało z kolei uchylone ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności (Dz. U. Nr 33, poz. 164 z późn. zm. wynikającymi z ustaw: z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach, Dz. U. Nr 15, poz. 77 z późn. zm., z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 44, poz. 220 z późn. zm. oraz z dnia 20 maja 1971 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks wykroczeń, Dz. U. Nr 12, poz. 115 z późn. zm.); zob. w tej materii: W. Dawidowicz, *Prawo o ewidencji ludności (w:) Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980, s. 117 oraz wskazywana tam literatura przedmiotu.

- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 maja 1931 r. o ewidencji ruchu ludności (Dz. U. Nr 47, poz. 409);
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 maja 1934 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu co do § 2 ust. 3–5, z Ministrem Spraw Wojskowych co do § 20, 21, 22, § 24 ust. 3, § 49 ust. 1 i 2, § 55 i § 56 oraz z Ministrem Spraw Zagranicznych co do § 18 ust. 1 i 2, § 51 i § 55, o meldunkach i księgach ludności (Dz. U. Nr 54, poz. 489 z późn. zm.).

Na mocy rozporządzenia z 1928 r. gminy wiejskie i miejskie zobowiązane zostały do prowadzenia (na swym obszarze i pod nadzorem władz administracji ogólnej) ewidencji i kontroli ruchu ludności. Czynności te gminy sprawować miały pod nadzorem władz administracji ogólnej, a mianowicie: w Warszawie – Komisarza Rządu m. st. Warszawy, w miastach, w których funkcje powiatowej władzy administracji ogólnej zostały w całości poruczone prezydentowi miasta – wojewodów, a we wszystkich pozostałych gminach miejskich i wiejskich – rządowych powiatowych władz administracji ogólnej.

W rozporządzeniu z 1928 r. wskazano nadto, iż osoba, która przebywa w jakiegokolwiek miejscowości dłużej niż 3 dni, powinna zameldować się w gminie przed upływem następnych 24 godzin. Obowiązek zameldowania ciążył z kolei na właścicielu lub dzierżawcy domu, w którym podlegający zameldowaniu każdorazowo przebywa. Normodawca wskazał ponadto, że w miejscowościach uzdrowskich zameldowanie winno być dokonane przed upływem 48 godzin od chwili przybycia.

W rozporządzeniu z 1928 r. odniesiono się nadto do obowiązku wymeldowania się z miejsca zamieszkania w przypadku jego opuszczenia i przeniesienia się do innej miejscowości, względnie przeprowadzenia się do innego domu w obrębie tej samej miejscowości. Takim samym rygiem objęto opuszczenie miejsca pobytu czasowego (zob. art. 8 r.e.k.r.l.). W świetle tego przepisu wymeldowanie winno być dokonane przez właściciela, względnie dzierżawcę domu, przed upływem 48 godzin od chwili opuszczenia mieszkania. W świetle art. 10 r.e.k.r.l., osoby podlegające zameldowaniu lub wymeldowaniu, w myśl art. 7 i 8 r.e.k.r.l., obowiązane były przed wyjazdem lub przeniesieniem się zawiadomić o swym przybyciu lub wyjeździe właściciela, dzierżawcę, kierownika za-

kładu lub osobę ich zastępującą i udzielić mu danych potrzebnych dla zameldowania lub wymeldowania. Jednocześnie właściciel, dzierżawca domu lub kierownik zakładu wymienionego w art. 5 r.e.k.r.l. (tj. hoteli, pensjonatów, domów noclegowych i innych wszelkiego rodzaju zakładów przeznaczonych do przyjmowania osób na mieszkanie lub nocleg za opłatą lub bezpłatnie), względnie osoba zastępująca go, obowiązany był do zawiadamiania gminy o wszelkich zmianach w stanie rodzinnym (urodzenie, śmierć, ślub) osób zamieszkałych w domu lub w zakładzie, o ile zmiany te dotyczyły danych zawartych w zgłoszeniu meldunkowym. W rozporządzeniu z 1928 r. wskazano ponadto, że osoby podlegające zameldowaniu i wymeldowaniu mogą na żądanie otrzymać przy przyjęciu zameldowania, względnie wymeldowania, potwierdzenie dopełnienia tego obowiązku. Zameldowanie i wymeldowanie oraz potwierdzenie (art. 12 r.e.k.r.l.) były również czynnościami niepodlegającymi jakimkolwiek opłatom.

W rozporządzeniu z 1928 r. zawarto również regulacje dotyczące tożsamości oraz obowiązku wylegitymowania się (Rozdział III, art. 17–19), cudzoziemców¹⁰ (częściowo Rozdział IV, art. 23) oraz czynów karalnych (Rozdział V, art. 24–27).

Po drugiej wojnie światowej ewidencja ludności stała się samoistnym elementem systemu kontroli obywateli przez państwo. Ustawodawca, konstruując przepisy dotyczące problematyki ewidencji ludności, nałożył bowiem na obywatela dość rygorystyczny wymóg informowania o wyjeździe poza miejsce zamieszkania. Obywatel zobowiązany był tym samym do zgłaszania miejsca pobytu nawet wtedy, gdy pobyt ten był pobytem krótkotrwałym.

¹⁰ W rozporządzeniu z 1928 r. przewidziano m.in. (zob. art. 23), że postanowienia obowiązujących przepisów, dotyczących cudzoziemców, nie zostają naruszone rozporządzeniem, z tym jednak że wykonanie przez cudzoziemca obowiązku meldunkowego przewidzianego w art. 8 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 sierpnia 1926 r. o cudzoziemcach (Dz. U. R. P. Nr 83, poz. 465) będzie uskuteczniane w sposób i w terminach przewidzianych w artykule 10 niniejszego rozporządzenia. W rozporządzeniu z 1928 r. wskazano nadto, że przedmiotowy akt normatywny nie narusza przepisów dotyczących powszechnego obowiązku wojskowego.

Rolę podstawowego aktu prawnego regulującego problematykę ewidencji i kontroli ruchu ludności od dnia 1 stycznia 1962 r. zaczęła pełnić ustawa o ewidencji i kontroli ruchu ludności, której zakres przedmiotowy obejmował zagadnienia obowiązku meldunkowego, prowadzenia ewidencji i kontroli ruchu ludności oraz przepisy karne.

W przedmiotowym akcie normatywnym przewidziano (zob. art. 1 ust. 1 i art. 2), że osoby przebywające na obszarze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej obowiązane są dopełnić obowiązku meldunkowego, przy czym obowiązek zameldowania powstaje w przypadku przebywania w jakiegokolwiek miejscowości dłużej niż trzy dni¹¹. Jednocześnie ustawodawca przewidział, że osoba podlegająca obowiązkowi zameldowania powinna być zameldowana na pobyt stały (zamieszkanie) lub czasowy, w zależności od charakteru pobytu jej w danej miejscowości. Zameldowanie na pobyt stały (zamieszkanie) następowało, jeżeli w obrębie danej miejscowości dana osoba zajmowała mieszkanie lub jego część w okolicznościach wskazujących na trwałe ześrodkowanie tam jej stosunków osobistych, rodzinnych i zarobkowych¹². W ustawie przesądzono nadto, że w stosunku do osób przebywających w hotelu lub jakimkolwiek innym zakładzie przeznaczonym do czasowego wynajmu pokoiów mieszkalnych lub udzielania noclegów obowiązku zameldowania należy dokonać przed upływem 24 godzin od chwili przybycia bez względu na czas, jaki osoby te zamierzają tam przebywać, obowiązku wymeldowania zaś – przed upływem 24 godzin od chwili opuszczenia przez nie hotelu lub zakładu.

Co istotne, obowiązkiem meldunkowym objęto również inne zdarzenia. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 u.e.l.k.r., obowiązek meldunkowy powstawał także w przypadku urodzenia dziecka, zgonu osoby¹³ oraz

¹¹ Obowiązku tego należało dopełnić najpóźniej przed upływem czwartej doby, licząc od dnia przybycia.

¹² W ustawie przewidziano (zob. art. 3 ust. 3 u.e.l.k.r.), że w miastach i osiedlach można odmówić zameldowania na pobyt stały (zamieszkanie), jeżeli lokal, w którym dana osoba ma być zameldowana, byłby przez to nadmiernie zagęszczony, a okoliczności przypadku wskazują, że zameldowanie ma być pozorne lub służyć uzyskaniu przydziału innego lokalu.

¹³ W art. 8 u.e.l.k.r. wskazano nadto, że organ ewidencji i kontroli ruchu ludności mógł po wyjaśnieniu skreślić z urzędu z ewidencji mieszkańców danej miejscowości osobę, która zmarła lub która opuściła miejsce pobytu stałego (zamieszkania) bez wymaganego wymeldowania, a miejsce jej pobytu nie zostało ustalone w ciągu 6 miesięcy od dnia opuszczenia miejsca zamieszkania.

zmiany imienia lub nazwiska¹⁴. Urzędy stanu cywilnego zobowiązane zostały w związku z tym do przesyłania w terminie 1 miesiąca od zarejestrowania zdarzenia lub zmiany organom ewidencji i kontroli ruchu ludności danych o zarejestrowanych aktach dotyczących urodzeń, małżeństw i zgonów (art. 18 u.e.l.k.r.).

W ustawie określona również została procedura meldunkowa.

W art. 9 ust. 1 u.e.l.k.r. wskazano, że przy dopełnianiu obowiązku meldunkowego określona osoba zobligowana była przedstawić dowód osobisty. Z kolei udzielenie organowi ewidencji i kontroli ruchu ludności niezbędnych danych potrzebnych do dokonania zameldowania następowało przez wypełnienie odpowiedniego zgłoszenia meldunkowego¹⁵. Nadto ustawodawca zastrzegł (w art. 15 u.e.l.k.r.), że w miastach i osiedlach administratorzy domów, a w ich braku – właściciele domów obowiązani są prowadzić książkę meldunkową przeznaczoną do prowadzenia wpisów o każdym zameldowaniu i wymeldowaniu.

Z kolei wymeldowanie (art. 4 u.e.l.k.r.) ustawodawca powiązał z przypadkami zmiany miejsca pobytu stałego (zamieszkania) albo opuszczenia miejsca pobytu czasowego, jeżeli pobyt ten podlegał zameldowaniu. Obowiązek ten należało dopełnić nie później niż w ciągu dwóch dni od chwili wyjazdu.

Prowadzenie ewidencji i kontroli ruchu ludności polegało zaś na rejestrowaniu danych o stanie i ruchu ludności, jak również na wykonywaniu innych czynności zmierzających do ustalenia tego stanu i ruchu. Organami ewidencji i kontroli ruchu ludności ustanowiono właściwe do spraw wewnętrznych organy prezydiów rad narodowych, a w prezydiach rad narodowych, w których nie utworzono organów do spraw wewnętrznych – organy

¹⁴ W art. 19 u.e.l.k.r. przewidziano, że w przypadkach zmian dotyczących obywatelstwa, jak również zmiany imienia lub nazwiska organ, który wydał orzeczenie o zmianie lub zarejestrował zmianę, powinien zawiadomić o tym właściwy organ ewidencji i kontroli ruchu ludności. Ustawodawca nie wskazał jednakże, w jakim terminie przedmiotowe zawiadomienie winno być dokonane.

¹⁵ Odrębne obowiązki związane ze zgłaszaniem zdarzeń rzutuących na kwestie meldunkowe ustawodawca nałożył na osoby przyjmujące inne osoby do swych domów jednorodzinnych i mieszkań spółdzielczych, wyłączonych spod publicznej gospodarki lokalami, kierowników hoteli lub zakładów, kierowników zakładów lub instytucji udzielających poszczególnym osobom mieszkania na stałe lub czasowo w związku z pracą, nauką, leczeniem lub wypoczynkiem bądź też opieką społeczną oraz dozorców domu (względnie administratora), a w razie braku dozorczy domu (administratora) na właściciela domu (zob. art. 11 i 12 oraz 15 u.e.l.k.r. w odniesieniu do obowiązku prowadzenia tzw. książki meldunkowej).

tych prezydiów wykonujące zadania w zakresie spraw wewnętrznych. Co istotne, organizację i zakres działania organów właściwych do spraw wewnętrznych prezydiów rad narodowych oraz organów prezydiów rad narodowych wykonujących zadania dotyczące spraw wewnętrznych w zakresie ewidencji i kontroli ruchu ludności określić miały prezydya właściwych rad narodowych na podstawie wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych¹⁶.

W rozdziale III u.e.l.k.r. (rozdział ten wypełniał art. 20 u.e.l.k.r.) określono problematykę odpowiedzialności karnej za niedopełnienie obowiązków przewidzianych w art. 2–7 oraz w art. 11 u.e.l.k.r. W sprawach tych orzekanie następować miało w trybie przepisów o orzecznictwie karno-administracyjnym, przy czym kolegium karno-administracyjne mogło orzec karę aresztu.

Wyżej przedstawiona ustawa o ewidencji i kontroli ruchu ludności obowiązywała do dnia 31 grudnia 1974 r. Z dniem 1 stycznia 1975 r. weszła bowiem w życie ustawa o ewidencji ludności i dowodach osobistych będąca aktem prawnym regulującym dwa odrębne zagadnienia materialnego prawa administracyjnego, tj. problematykę ewidencji ludności i problematykę dowodów osobistych¹⁷.

W ustawie (zob. art. 1 ust. 2 u.e.l.d.o.) wskazano, że ewidencja ludności polega na rejestracji danych o miejscu pobytu osób, o urodzeniach, zmianach stanu cywilnego, imion i nazwisk oraz o zgonach. W związku z tym obowiązkiem meldunkowym objęto: zameldowanie się w miejscu pobytu stałego lub czasowego, wymeldowanie się z miejsca pobytu stałego lub czasowego, zameldowanie o urodzeniu dziecka, zameldowanie o zmianie stanu cywilnego oraz zameldowanie o zgonie osoby, z tym zastrzeżeniem,

¹⁶ Zapobiegawczo ustawodawca przewidział również (zob. art. 17 ust. 1 u.e.l.k.r.), że organy Milicji Obywatelskiej obowiązane były do zawiadamiania organów ewidencji i kontroli ruchu ludności o każdym spostrzeżonym fakcie wymagającym sprostowania w rejestrze mieszkańców bądź wymagającym dopełnienia zaniechanego obowiązku meldunkowego.

¹⁷ Z uwagi na dyspozycję art. 61 pkt 3 u.e.l.d.o., z dniem 1 stycznia 1975 r. przestał obowiązywać dekret Rady Ministrów z dnia 22 października 1951 r. o dowodach osobistych (tekst jedn.: Dz. U. z 1962 r. Nr 2, poz. 5). Należy wskazać, że z dniem 1 stycznia 1975 r. weszło nadto w życie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 września 1974 r. w sprawie wykonywania obowiązku meldunkowego i prowadzenia ewidencji ludności (Dz. U. Nr 33, poz. 196).

że zameldowanie w miejscu pobytu stałego lub czasowego stanowi dowód miejsca pobytu osoby, której dotyczy i nie jest ono uzależnione od decyzji o przydziale mieszkania ani nie rodzi prawa do takiego przydziału.

W układzie przedmiotowym przepisy ustawy objęły swoim zakresem:

- problematykę obowiązku meldunkowego (art. 4–9),
- problematykę zameldowania (art. 10–14),
- problematykę wymeldowania (art. 15–17),
- problematykę obowiązku meldunkowego wczasowiczów i turystów (art. 18–22),
- problematykę obowiązku meldunkowego cudzoziemców (art. 23–28),
- obowiązki najemców, właścicieli domów i lokali, administratorów i dozorców domów, zakładów pracy oraz sołtysów (art. 29–32),
- problematykę dokumentów stwierdzających tożsamość (art. 33–45),
- właściwość organów w sprawach objętych zakresem przedmiotowej regulacji (art. 46–53);
- problematykę odpowiedzialności karnej za naruszenie przepisów ustawy (art. 54–57).

Niejako fundamentalne znaczenie dla stosowania przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych miało przywrócenie w polskich realiach sądownictwa administracyjnego, co nastąpiło z dniem 1 września 1980 r. na mocy ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 z późn. zm.).

Przedmiotowy akt prawny mocą art. 11 pkt 90 dodał bowiem do przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) rozdział III² zatytułowany „Zaskarżanie decyzji do sądu administracyjnego”.

Co istotne, dodany do k.p.a. art. 150⁷ § 2 w pkt 5 wskazywał, że do sądu administracyjnego mogą być zaskarżone decyzje w sprawach „[...] ewidencji ludności, dowodów tożsamości, aktów stanu cywilnego, imion i nazwiska oraz obywatelstwa [...]”¹⁸.

¹⁸ Po ogłoszeniu tekstu jednolitego k.p.a. w dniu 28 marca 1980 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26), w tym zastosowaniu ciągłej numeracji jednostek redakcyjnych decyzje mogące stanowić przedmiot skargi do sądu administracyjnego zostały enumeratywnie określone w art. 196 k.p.a. zawartym w Dziale VI (art. 196–216) zatytułowanym „Zaskarżanie decyzji do sądu administracyjnego”. Istotna modyfikacja dyspozycji art. 196 k.p.a. nastąpiła mocą art. 1 pkt 22 ustawy z dnia 24 maja

W jednym z pierwszych orzeczeń wydanych na tle wyżej wymienionej ustawy Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że najemca, który nie sprzeciwia się zamieszkaniu w jego lokalu innej osoby z zamiarem pobytu czasowego lub stałego, nie może skutecznie kwestionować uprawnień organu ewidencji ludności do zarejestrowania tego faktu w formie meldunkowej rejestracji miejsca pobytu. Z kolei ustalenie w drodze postępowania administracyjnego, prowadzonego przez organ administracji, faktu zamieszkania obywatela pod określonym adresem uzasadnia – w razie sporu – wydanie decyzji o jego zameldowaniu pod tym adresem bez względu na istnienie i charakter tytułu prawnego do zajmowania lokalu, w którym faktycznie zamieszkuje¹⁹.

W kolejnych orzeczeniach zapadłych na tle przedmiotowej problematyki Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał m.in., że:

- „odmowa właściciela (administratora) domu wyrażenia zgody na zameldowanie osoby trzeciej nie ma znaczenia prawnego, jeżeli z okoliczności sprawy wynika bezspornie, że ta osoba trzecia faktycznie zamieszkuje we wskazanym lokalu lub zamieszkiwała w nim w dacie wydania decyzji przez organ administracji na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 września 1974 r. w sprawie wykonywania obowiązku meldunkowego i prowadzenia ewidencji ludności (Dz. U. Nr 33, poz. 196)”²⁰;
- „art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. Nr 14, poz. 85) nie określa, jaki czas musi osoba zamieszkiwać pod danym adresem, by uznać jej pobyt za stały, lecz jedynie określa termin zarejestrowania tego pobytu we właściwym organie. Nieprzebywanie bezpośrednio po zameldowaniu na pobyt stały pod wskazanym adresem nie dowodzi jeszcze braku z a m i a r u pobytu stałego pod tym adresem”²¹;

1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 34, poz. 201). Na mocy tego przepisu zamknięty katalog spraw poddanych kontroli sądu zastąpiony został klauzulą generalną z wyłączeniem wyraźnie wyszczególnionych przez przepis art. 196 § 4 k.p.a. Dział VI k.p.a. został następnie skreślony mocą art. 61 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.).

¹⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 lutego 1981 r., SA 289/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 13.

²⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 marca 1982 r., II SA 8/82, ONSA 1982/1/23.

²¹ Wyrok NSA w Krakowie z dnia 8 października 1982 r., SA/Kr 599/82, ONSA 1982/2/96.

- „zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. Nr 14, poz. 85) pobyt w miejscowości dłuższy niż dwa miesiące nie traci charakteru pobytu czasowego, jeżeli zachodzi którakolwiek z okoliczności w tym przepisie wskazanych. Są to jednak okoliczności wymienione przykładowo, w konsekwencji czego podstawą do zameldowania na pobyt czasowy mogą być także inne, społecznie uzasadnione okoliczności, przy czym żaden przepis tej ustawy nie zakreśla ostatecznych granic pobytu czasowego. Uprawnien organu administracji, określonych w art. 8 ust. 2 powyższej ustawy, nie można interpretować w ten sposób, że w razie wątpliwości należy sprawę rozstrzygać na niekorzyść obywatela. Przeciwnie, wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie ważny interes społeczny; tylko takie bowiem postępowanie może pogłębić zaufanie obywateli do organów Państwa (art. 8 k.p.a.)”²².

Kolejna ustawa dotycząca sądownictwa administracyjnego, tj. ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, utrzymała sądową kontrolę aktów administracyjnych wydanych na tle ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o NSA (posługującym się swego rodzaju klauzulą generalną), kognicją sądu objęto bowiem m.in.:

- decyzje administracyjne,
- postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty.

Należy wskazać, że wpływ na stosowanie przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych miało przywrócenie w Polsce w 1990 r. samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym. Powołanie organów gmin wiązało się bowiem z przekazaniem tym organom określonych kompetencji zarezerwowanych do tej pory dla organów administracji państwowej.

Normatywną bazą dla powyższych działań stała się uchwalona w dniu 17 maja 1990 r. ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w usta-

²² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 września 1982 r., II SA 1031/82, ONSA 1982/2/91.

wach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.)²³.

W art. 3 pkt 11 u.p.z.k. ustawodawca przesądził bowiem, że do właściwości organów gminy przechodzą jako zadania zlecone – określone w ustawach – zadania i kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego realizowane na tle przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych a związane z:

- a) wydawaniem dokumentów stwierdzających tożsamość,
- b) prowadzeniem ewidencji ludności,
- c) wydawaniem decyzji administracyjnych w sprawach zameldowania lub wymeldowania (wskazano precyzyjnie dyspozycję art. 8 ust. 2, art. 15 ust. 2, art. 47 ust. 2 u.d.o.e.l.).

Jednocześnie ustawodawca przewidział (art. 43 u.p.z.k.), że zadania i kompetencje rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej określone w niniejszej ustawie jako zadania i kompetencje gminy przechodzą odpowiednio na rady, zarządy gmin lub wójtów albo burmistrzów (prezydentów miast). W ustawie przewidziano również (*vide*: art. 44 u.p.z.k.), że do czasu utworzenia rejonowych organów rządowej administracji ogólnej, nie dłużej jednak niż przez 3 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy, zadania i kompetencje przechodzące do tych organów, stosownie do przepisów ustawy, realizują:

- 1) wojewodowie – zadania i kompetencje należące dotychczas do wojewódzkich rad narodowych oraz do terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego,
- 2) organy gminy – zadania i kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego.

Z kolei postępowania w sprawach indywidualnych, wszczętych przed dniem 27 maja 1990 r., przejąć miały organy właściwe w tych sprawach po dniu 27 maja 1990 r. Uzupełniając wskazano, że:

- 1) wszystkie czynności podjęte w postępowaniu przed dniem 27 maja 1990 r., a także decyzje administracyjne pozostają w mocy;

²³ Ustawa weszła w życie z dniem 27 maja 1990 r.

- 2) odwołania od decyzji wydanych przez terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego przed dniem 27 maja 1990 r. w sprawach przechodzących do właściwości gmin rozpatrują właściwe naczelne (centralne) organy administracji państwowej;
- 3) odwołania od decyzji wydanych przez terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego przed dniem 27 maja 1990 r. w sprawach przechodzących do właściwości gmin jako zadania własne rozpatruje do czasu utworzenia kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych właściwy wojewoda.

Należy wskazać, że powyższa regulacja o charakterze intertemporalnym dotyczyła postępowań, które 27 maja 1990 r. znajdowały się w toku.

W istocie więc dalsze prowadzenie postępowania przejąć miały organy właściwe w danych sprawach „po dniu” 27 maja 1990 r., z uwzględnieniem zmian określonych w pkt 2 i 3 tego przepisu. Przepis ten nie dotyczył mocy wiążącej decyzji, które stały się ostateczne przed dniem 27 maja 1990 r.²⁴

Przełomowe znaczenie dla stosowania przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych (a w konsekwencji – dla treści samej ustawy) miał wydany w następstwie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r. K 20/01 (Dz. U. Nr 78, poz. 716, OTK-A 2002/3/34²⁵) mający za przedmiot zgodność z art. 7, 32, 52 ust. 1 i art. 83 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) dyspozycji art. 9 ust. 2 u.e.l.d.o.²⁶

Sprawę przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjował Rzecznik Praw Obywatelskich, wnosząc o stwierdzenie niezgodności art. 9 ust. 2 u.e.l.d.o. z art. 2, 7, 32, art. 52 ust. 1 *in fine* i art. 83 Konstytucji.

²⁴ Zob. T. Woś, glosa do uchwały SN z dnia 19 lutego 1991 r., III CZP 3/91, PiP 1992, z. 9, s. 111–117.

²⁵ Wskazany wyrok został wydany w składzie: Krzysztof Kolasiński – przewodniczący, Jerzy Ciemniewski, Andrzej Mączyński (sprawozdawca), Marek Safjan oraz Marian Zdyb.

²⁶ Przepis ten stanowił, że „Przy zameldowaniu na pobyt stały lub czasowy trwający ponad 2 miesiące należy przedstawić potwierdzenie uprawnienia do przebywania w lokalu (pomieszczeniu), w którym ma nastąpić zameldowanie”.

Uzasadniając swój wniosek, Rzecznik Praw Obywatelskich – odwołując się do treści art. 2 i 9 u.e.l.d.o. – wskazał, że osoba realizująca obowiązek meldunkowy zobligowana jest wykazać się uprawnieniem do przebywania w danym lokalu. W efekcie tego przepisu wiele osób nie może zameldować się w miejscu pobytu stałego.

Wprowadzenie do ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych przepisu, który uzależnia zameldowanie od przedstawienia uprawnienia do przebywania w lokalu, spowodowało naruszenie istoty ewidencji ludności, gdyż o zarejestrowaniu informacji o określonym miejscu pobytu zaczęło decydować nie wyłącznie samo zgłoszenie tej okoliczności, lecz także przesłanka niemająca żadnego znaczenia dla dokonania tej czynności o charakterze materialno-technicznym. Ugruntowano tym samym przekonanie, że zameldowanie w lokalu rodzi uprawnienia do niego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich reperkusje decyzji w sprawach meldunkowych oraz stosowanych wpisów w dowodach osobistych o zameldowaniu rzutują na realizację prawa do pracy (obywatele bez wpisu w dowodzie o stałym miejscu zamieszkania są w tym zakresie dyskryminowani), utrudniają założenie konta bankowego, powodują nieuznawanie osób „bez meldunku” za członków wspólnoty samorządowej (w praktyce regułą stały się odmowy przyjęcia dziecka do przedszkola, którego brak meldunku utożsamiany jest z bezdomnością).

Podobne ograniczenia stały się, zdaniem Rzecznika, praktyką przy udzielaniu świadczeń pomocy społecznej, które łatwiej uzyskać osobom zameldowanym, uznawanym za stałych mieszkańców gminy. Należy także wziąć pod uwagę, że ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.) w art. 2a ust. 1 pkt 5a definiowała jako osobę bezdomną osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych i nigdzie nie zameldowaną na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Posługiwanie się tą definicją rodzi zatem swego rodzaju fikcję prawną, prowadzącą do wniosków, że osoba mieszkająca w lokalu, do którego swych praw nie może potwierdzić z różnych, często formalnych powodów, jest osobą bezdomną. Brak meldunku pociąga za sobą nadto brak uprawnienia do oczekiwania w kolejce na mieszkanie komunalne. Mieszkańcy

o nieuregulowanym (nie potwierdzonym meldunkiem) prawie do lokalu nie mogą bowiem korzystać z dodatków mieszkaniowych.

W reasumpcji swojej argumentacji Rzecznik wskazał, że funkcjonowanie kwestionowanego przepisu powoduje wyodrębnienie grupy obywateli mających „uboższe prawa” niż pozostali. Przyjęto bowiem błędne założenie, że każdy obywatel ma uprawnienie do jakiegoś mieszkania. Utrzymywanie tego założenia uzasadnia zarzut pewnej „hipokryzji prawa” oraz prowadzi do naruszenia w rażący sposób zasady równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika, osoby niemające zameldowania są dodatkowo narażone na odpowiedzialność karną określoną w art. 147 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm.). Sytuacja, w której państwo nakłada na obywatela określony obowiązek, za którego niewykonanie przewidziane są sankcje karne, i jednocześnie wprowadza ograniczenia uniemożliwiające wielu osobom wykonanie tego obowiązku, pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 83 Konstytucji zobowiązującym każdego do przestrzegania prawa RP.

Prokurator Generalny, odnosząc się do argumentacji zawartej we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazał, iż po wejściu w życie aktualnego brzmienia kwestionowanego przepisu (co nastąpiło mocą ustawy z dnia 26 kwietnia 1984 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności, Dz. U. Nr 26, poz. 132) uprawnienie do przebywania w lokalu poddane zostało w orzecznictwie ocenie z punktu widzenia ingerencji w prawa właścicielskie. W konsekwencji skomplikowany został tryb postępowania w sprawach ewidencji ludności. Przyjęto bowiem, że kompetencje organu dokonującego zameldowania do samodzielnego rozstrzygania wątpliwości (art. 47 ust. 2 u.e.l.d.o.) dotyczą jedynie kompletności dokumentacji, jej pochodzenia od osób upoważnionych, wiarygodności tej dokumentacji czy też przyczyn odmowy wydania wymaganego dokumentu. Kompetencje tego organu nie rozciągają się na problematykę ustalenia uprawnienia, którego dotyczy wymagane „potwierdzenie”, jeżeli uprawnienie to ma charakter cywilny lub wynika ze stosunku cywilnoprawnego i jeżeli jest ono sporne. Przyjęty zaś w orzecznictwie sądowym tryb postępowania w sprawach dotyczących ewidencji ludności z uwagi na swoją złożoność nie pozwala na realizację obowiązku meldunkowego w przewidzianym

w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych terminie (art. 10 ust. 1). Powoduje to niekonstytucyjność art. 9 ust. 2 u.e.l.d.o. W ocenie Prokuratora Generalnego, najbardziej adekwatnym wzorcem kontroli dla art. 9 ust. 2 u.e.l.d.o. jest art. 52 ust. 1 *in fine* Konstytucji. Na konstrukcję użytego w tym przepisie pojęcia „zamieszkanie” składają się bowiem dwa elementy, które muszą występować łącznie: przebywanie w sensie fizycznym oraz wola (zamiar) stałego pobytu. W ten sposób każdy ma prawo do złożenia w miejscu pobytu ośrodku swoich spraw osobistych i majątkowych. Kwestionowana regulacja pozostaje w sprzeczności z wolnością wyboru miejsca zamieszkania w tym znaczeniu, że zameldowanie stanowi dowód (choć nie decydujący) o zamieszkiwaniu wymagany w załatwianiu spraw istotnych życiowo. W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 9 ust. 2 u.e.l.d.o. jest także niezgodny z art. 83 Konstytucji. Skoro bowiem ustawodawca nałożył obowiązek meldunkowy, wprowadzając sankcje karne za jego niewykonanie, powinien stworzyć klarowne warunki do realizacji tego obowiązku.

Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia art. 52 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu zauważył z kolei, że wybór miejsca zamieszkania lub pobytu i dopełnienie obowiązku meldunkowego to dwie różne sprawy. Wykonywanie uprawnień wynikających z art. 52 ust. 1 Konstytucji nie może kolidować z uprawnieniami innych osób, np. właściciela mieszkania lub domu, w którym wykonujący swoje prawo chce się zatrzymać na pobyt czasowy lub stały. Zgoda właściciela na przebywanie w lokalu ma charakter fundamentalny. Wylimitowanie art. 9 ust. 2 u.e.l.d.o. z porządku prawnego spowoduje, że każdy będzie mógł wbrew woli właściciela zameldować się na pobyt stały lub czasowy, do czego wystarczać będzie przedstawienie zaświadczenia o wymeldowaniu z poprzedniego miejsca zamieszkania i podanie danych osobowych, o których mowa w art. 11 ust. 1 u.e.l.d.o.

Trybunał Konstytucyjny w wydanym w dniu 27 maja 2002 r. orzeczeniu stwierdził, że art. 9 ust. 2 u.e.l.d.o. jest niezgodny z art. 52 ust. 1 i art. 83 w związku z art. 2 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis ten nie jest niezgodny z art. 7 i 32 Konstytucji.

Uzasadniając wydane orzeczenie, Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., że potwierdzenia dokonane przez właściciela budynku nie należy

utożsamiać z wyrażeniem zgody na zamieszkanie. O tym, czy zamieszkanie jakiejś osoby w lokalu wymaga nie tylko zgody osoby uprawnionej do używania tego lokalu na podstawie prawa odrębnej własności lokalu, stosunku najmu, spółdzielczego prawa do lokalu lub innego tytułu prawnego, ale nadto i zgody właściciela (zarządcy) budynku, w którym znajduje się ten lokal, nie decydują przepisy o ewidencji ludności, ale przepisy prawa materialnego, normujące poszczególne typy stosunków prawnych, których elementem jest uprawnienie do używania lokalu. Wymagana przez tego rodzaju przepisy zgoda dotyczy zaś uprawnienia do zamieszkania w lokalu, a nie – zameldowania się w nim. W świetle zakwestionowanego przepisu konieczność potwierdzenia istnienia uprawnienia przez właściciela budynku jako czynnik warunkujący możliwość dopełnienia obowiązku meldunkowego obowiązuje niezależnie od tego, czy w świetle wspomnianych przed chwilą przepisów prawa materialnego do powstania tego uprawnienia konieczna jest zgoda właściciela budynku. W przypadku współwłasności budynku potwierdzenie uprawnień do przebywania w lokalu należy do czynności przekraczających zwykły zarząd, a więc wymaga zgody wszystkich współwłaścicieli.

W ocenie TK „[...] wolność, której dotyczy art. 52 ust. 1 Konstytucji, obejmuje przede wszystkim możliwość swobodnego wyboru miejscowości, w której osoba przebywa lub mieszka. Wynika to po pierwsze z utrwalonego w polskim języku prawnym znaczenia zwrotu «miejsce zamieszkania». Definicja legalna zawarta w art. 25 kodeksu cywilnego pochodzi z okresu przedkonstytucyjnego, a jej treść jest głęboko zakorzeniona w polskiej doktrynie prawa cywilnego co najmniej od czasu wejścia w życie art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz. U. Nr 101, poz. 580 ze zm.), a następnie art. 12 ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. Nr 34, poz. 311). [...] Powyższe założenie nie oznacza jednak, że wolności swobodnego (nieskrępowanego) wyboru miejsca zamieszkania i miejsca pobytu nie należy odnosić do możliwości wyboru lokalu (pomieszczenia), gdzie dana osoba zamierza mieszkać lub przebywać. Wybór miejscowości, w której się mieszka lub przebywa, nie ma przecież charakteru abstrakcyjnego. Zamieszkanie lub dłuższy pobyt w jakiejś miejscowości łączy się

w praktyce z przebywaniem «pod dachem», a więc w nadającym się do tego pomieszczeniu (lokalu). Przebywając z zamiarem stałego pobytu w lokalu, który położony jest w określonej miejscowości, człowiek automatycznie dokonuje także wyboru miejscowości, w której przebywa. Nie można jednak tracić z pola widzenia, że tak szerokie rozumienie wolności wyboru miejsca zamieszkania stałoby w jednoznacznej kolizji z wolnościami i prawami innych osób, zwłaszcza właścicieli nieruchomości (lokali lub budynków), a także podmiotów posiadających inny tytuł prawny do zajmowania lokalu (oparty np. na umowie najmu). Wolność wyboru miejsca zamieszkania rozumieć należy w «klasycznych» kategoriach ujęcia wolności konstytucyjnych, przyjmując, że obejmuje ona generalny zakaz ingerencji państwa i władz publicznych w tę sferę życia człowieka. Nie może ona być natomiast traktowana jako podstawa roszczeń wobec osób prywatnych oraz ograniczeń prawa własności i innych praw majątkowych. Konstytucja reguluje bowiem stosunki między państwem a jednostkami, nie wdając się bezpośrednio w regulowanie stosunków między osobami pozostającymi pod jego władzą. Z drugiej strony wszakże trzeba uwzględnić i to, że faktyczne korzystanie z wolności wyboru miejsca zamieszkania uzależnione jest od ujęcia przesłanek, od których zależy realizacja obowiązku meldunkowego, w tym także od możliwości realizacji uprawnienia do zajmowania lokalu (pomieszczenia) w celach mieszkaniowych. Uprawnienie takie mieści się w zakresie praw majątkowych, objętych ochroną przewidzianą w art. 64 Konstytucji. Przepis utrudniający lub uniemożliwiający wykonywanie takiego uprawnienia stanowi nie tylko ograniczenie w zakresie korzystania z praw majątkowych, ale – przynajmniej pośrednio – z wolności wyboru miejsca zamieszkania. Analogiczne założenia dotyczą wolności wyboru miejsca pobytu [...]”.

Zdaniem Trybunał Konstytucyjnego, „[...] zagadnieniem kluczowym dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest więc problem, czy zaskarżony przepis nakładający na jednostkę obowiązek o znacznej w niektórych sytuacjach uciążliwości znajduje uzasadnienie, które byłoby legitymowane konstytucyjnie i czy racje stojące za jego wprowadzeniem usprawiedliwiają uciążliwości, o których była wcześniej mowa. Wolność wyboru miejsca zamieszkania i pobytu podlegać może ograniczeniom określo-

nym w ustawie (art. 52 ust. 3 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż ograniczenia te, analogicznie do ograniczeń własności, których dopuszczalność przewiduje art. 64 ust. 3 Konstytucji, nie mogą być dowolne, ale muszą służyć ochronie wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. [...]”

W ocenie Trybunału, „[...] obowiązek meldunkowy służy prawidłowemu wykonywaniu przez organy władzy publicznej ich funkcji. Posiadanie informacji o miejscu zamieszkania i pobytu umożliwia racjonalizację szeregu działań należących do zadań państwa i samorządu terytorialnego. Celem obowiązku meldunkowego jest bowiem zapewnienie prawidłowego funkcjonowania ewidencji ludności. Należy podkreślić, iż ewidencja ludności polegająca na rejestracji danych o miejscu pobytu (adresie) osób służy także ochronie interesów samych zainteresowanych (np. dzięki zameldowaniu można odnaleźć osobę w przypadku dziedziczenia przez nią majątku) oraz ochronie praw osób trzecich (np. wierzycieli w przypadku «przeprowadzki» dłużnika). Oznacza to, że obowiązek meldunkowy uznać należy, w świetle Konstytucji, za instytucję wynikającą z klauzuli ochrony porządku publicznego, mającą także związek z ochroną praw i interesów jednostki. Podkreślić trzeba, że w niniejszej sprawie nie chodzi o ocenę zgodności z Konstytucją przepisów nakładających obowiązek meldunkowy, rozumiany jako obowiązek zgłoszenia właściwemu organowi informacji o fakcie pobytu i czasie jego zamierzonego trwania, ale – tylko i wyłącznie – o przewidziany w przepisach regulujących sposób realizacji tego obowiązku dodatkowy obowiązek, a raczej – ciężar – uzyskania formalnego potwierdzenia przez osobę obciążoną obowiązkiem meldunkowym uprawnienia do przebywania w lokalu ze strony właściciela (zarządcy) nieruchomości. Obowiązująca ustawa rozróżnia przy tym wyraźnie «zameldowanie się» jako formę realizacji obowiązku meldunkowego przez zgłoszenie wymaganych danych właściwemu organowi od «zameldowania» jako czynności dokonywanej przez taki organ. W tym kontekście istotne jest stwierdzenie, że art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności dotyczy danych, które nie są objęte ewidencją ludności. Potwierdzenie posiadania uprawnienia do przebywania w lokalu mieszkalnym nie służy bowiem rejestrowaniu tych uprawnień przez organ meldunkowy. Przypomnieć przy tym trzeba ko-

nieczność odróżnienia, z jednej strony – istnienia uprawnienia («tytułu prawnego») do przebywania w danym lokalu, z drugiej strony – sposobu stwierdzenia istnienia tego uprawnienia. W świetle obowiązujących przepisów, powstanie takiego uprawnienia jest często, ale nie zawsze, uwarunkowane uzyskaniem zgody osoby będącej właścicielem lokalu lub nieruchomości, w której dany lokal się znajduje. Z kolei po wygaśnięciu omawianego uprawnienia właściciel może domagać się opuszczenia lokalu przez osobę, której uprawnienie wygasło, niezależnie od tego, czy osoba ta jest w tym lokalu zameldowana. W pełni zgodzić należy się z poglądem, że formalnie rzecz biorąc, art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności pozostaje w sprzeczności z założeniem zawartym w art. 1 ust. 2 tej ustawy. Ewidencja ludności służy zbieraniu informacji w zakresie danych o miejscu zamieszkania i pobytu osób, a więc rejestracji stanu faktycznego, a nie stanu prawnego. Nie jest ona formą kontroli nad legalnością zamieszkania i pobytu. [...].”

W dalszej części uzasadnienia wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[...] Z punktu widzenia zasady państwa prawnego, istotne znaczenie dla oceny uciążliwości zaskarżonej regulacji ma stopień skomplikowania procedury meldunkowej, na co powołuje się Rzecznik Praw Obywatelskich, przytaczając stanowisko Sądu Najwyższego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca przekroczył granice ingerencji w życie społeczne, dążąc do «maksymalistycznego» połączenia w jednym postępowaniu («uchwycenia» w procedurze meldunkowej) zarówno stanu faktycznego, jak i stanu prawnego. Założenie to spowodowało nie tylko uciążliwe skutki dla osób, które chcą zameldować się, ale – co wynika z orzecznictwa NSA – poważne wątpliwości i rozbieżności wśród organów stosujących prawo. Jest to dodatkowy argument świadczący o tym, że obowiązywanie zaskarżonego przepisu narusza zasadę państwa prawnego, prowadzi bowiem do nieprzewidywalności orzeczeń organów państwowych, co widzieć należy w kontekście zasady ochrony zaufania do państwa i prawa. [...]”

Zdaniem Trybunału „[...] Ocena zaskarżonego przepisu, z punktu widzenia zgodności z zasadą proporcjonalności, przesądza o zasadności zarzutów naruszenia art. 52 ust. 1 i art. 83 Konstytucji. Jak już wskazano, zasada proporcjonalności odnosi się bowiem nie tylko do ograni-

czania korzystania przez jednostkę z przysługujących jej wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), ale także do nakładania na nią obowiązków. Każdy obowiązek nałożony przez prawo na człowieka i obywatela jest jednocześnie pewnym ograniczeniem jego wolności (art. 31 ust. 1 Konstytucji) niezależnie od tego, czy stanowi również ingerencję w konkretne chronione przez Konstytucję wolności i prawa. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca nakazał wykonywanie obowiązku, którego realizacja pociąga za sobą niekonieczne, a przez to nieproporcjonalne uciążliwe skutki w stosunku do jego uzasadnienia (podstawy). Wymóg przestrzegania prawa oznacza więc w tym przypadku konieczność zachowań, które uznać należy za niezgodne z konstytucyjnymi standardami dotyczącymi dopuszczalnej uciążliwości nakładanych na człowieka i obywatela obowiązków. [...]”

Artykuł 9 ust. 2 u.e.l.d.o. utracił moc w dniu 19 czerwca 2002 r., tj. w momencie opublikowania tego wyroku TK w Dzienniku Ustaw (Nr 78, poz. 716).

Wyżej przedstawione orzeczenie TK stało się przedmiotem szerokiej analizy naukowej oraz filarem wykładni przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych dokonywanej przez sądownictwo administracyjne wszystkich instancji.

W następstwie powyższego orzeczenia zainicjowane zostały m.in. zmiany legislacyjne. W dniu 16 kwietnia 2004 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. Nr 93, poz. 887), nowelizując zasadniczą część przepisów regulujących problematykę ewidencji ludności, dowodów osobistych oraz numeru PESEL.

Jedną z najważniejszych zmian było dodanie do art. 9 u.e.l.d.o. (po ust. 2) dwóch ustępów, tj. ust. 2a i 2b w brzmieniu:

„2a. Przy zameldowaniu na pobyt stały lub czasowy trwający ponad 2 miesiące należy przedstawić potwierdzenie pobytu w lokalu osoby zgłaszającej pobyt stały lub czasowy trwający ponad 2 miesiące, dokonane przez właściciela lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu, oraz, do wglądu, dokument potwierdzający tytuł prawny do lokalu tego podmiotu. Dokumentem potwierdzającym tytuł prawny do lokalu może być umowa cywilnoprawna, wypis z księgi wieczystej, decyzja ad-

ministracyjna, orzeczenie sądu lub inny dokument poświadczający tytuł prawny do lokalu.

2b. Zameldowanie w lokalu służy wyłącznie celom ewidencyjnym i ma na celu potwierdzenie faktu pobytu w tym lokalu”.

Ta nowelizacja u.e.l.d.o. weszła w życie w dniu 1 maja 2004 r. Po tej dacie w procesie stosowania prawa zarówno organy administracji publicznej, jak i sądy administracyjne akcentować zaczęły *stricte* ewidencyjny charakter zameldowania nierodzący dla osoby zameldowanej jakichkolwiek praw do lokalu.

Z kolei w dniu 4 sierpnia 2006 r. ogłoszony został tekst jednolity ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych w Dz. U. Nr 139, poz. 993.

Do momentu sporządzenia finalnej wersji projektu nowej ustawy regulującej problematykę ewidencji ludności u.e.l.d.o. była nowelizowana sześciokrotnie:

- ustawą z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 144, poz. 1043 z późn. zm.);
- ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 711 późn. zm.);
- ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 21, poz. 125);
- ustawą z dnia 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 70, poz. 416);
- ustawą z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustaw w celu ujednolicenia terminologii informatycznej (Dz. U. Nr 171, poz. 1056) oraz
- ustawą z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 195, poz. 1198).

W dniu 18 listopada 2008 r. do Sejmu RP wpłynął rządowy projekt ustawy o ewidencji ludności (Sejm RP VI kadencji, druk sejmowy nr 1371 z dnia 17 listopada 2008 r.) stanowiący swego rodzaju następstwo wyżej omówionego orzeczenia TK z dnia 27 maja 2002 r. oraz kilkuletnich zamierzeń i prac ukierunkowanych na zmianę strukturalną instytucji materialnego prawa administracyjnego.

W uzasadnieniu przedmiotowego projektu (które warto przytoczyć *in extenso*) wskazano, że funkcjonujące dotychczas regulacje normatywne w kontekście rozwoju cywilizacyjnego oraz członkostwa Polski w Unii Europejskiej są zdecydowanie nadmiernie biurokratyczne i charakterystyczne dla ustroju Polski sprzed roku 1990 i, jako takie, nie odpowiadają współczesnym realiom demokratycznego państwa prawa.

W zamierzeniach projektodawców decyzja o zainicjowaniu procesu zniesienia obowiązku meldunkowego stanowi z jednej strony wykonanie wyroku TK z dnia 27 maja 2002 r. stwierdzającego, że ewidencja ludności służy zbieraniu informacji w zakresie danych o miejscu zamieszkania i pobytu osób, a więc rejestracji stanu faktycznego, a nie stanu prawnego, i nie jest formą kontroli nad legalnością zamieszkania i pobytu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, regulacje prawne przyznawały nadmierną ochronę właścicieli budynków, co zmuszało osobę pragnącą dopełnić obowiązku meldunkowego do prowadzenia długotrwałej i często kosztownej procedury.

W ocenie projektodawców analiza przedmiotowego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wykazuje, że nieuzasadnione było przekonanie, że właściciel (względnie zarządca budynku) ma prawo wyrażania zgody na zameldowanie osoby w lokalu mieszkalnym stanowiącym jego własność, co naruszało konstytucyjną zasadę proporcjonalności²⁷. Powyższe zapatrywanie znalazło wyraz w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Co istotne, sama decyzja o zainicjowaniu procesu zniesienia obowiązku meldunkowego stanowi również swego rodzaju wstęp do niepojętego dotychczas w tym wymiarze procesu gruntownej przebudowy funkcjonowania administracji – integrację oraz znaczne zwiększenie referencyjności danych zawar-

²⁷ Zob. uzasadnienie do projektu u.e.l. – druk sejmowy nr 1371, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1371.htm>, s. 1.

tych w rejestrach, usprawnienie obiegu informacji pomiędzy urzędami, poprawę relacji pomiędzy administracją a obywatelem, a co za tym idzie – uwolnienie obywateli od zbędnych powinności.

Dodatkową potrzebę stworzenia nowego aktu prawnego regulującego kwestię ewidencji ludności projektodawca uzasadnił obowiązkiem wykonania postanowień obowiązującego od dnia 20 sierpnia 2007 r. rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 862/2007 z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie statystyk dotyczących pracowników-cudzoziemców (Dz. Urz. UE L 199 z 31.07.2007, s. 23, z późn. zm.).

W ocenie projektodawców schemat działania miał być podzielony na dwa następujące po sobie etapy²⁸. W pierwszej kolejności zaplanowano:

- 1) likwidację obowiązku rejestracji wszystkich dotychczasowych form pobytu o charakterze czasowym (tzw. pobyty czasowe do trzech miesięcy, pobyty czasowe powyżej trzech miesięcy, obowiązek meldunkowy wczasowiczów i turystów); oznacza to, iż obywatel polski nie będzie musiał informować urzędów administracji publicznej o każdorazowym, nawet okazjonalnym wyjeździe poza swoje miejsce zamieszkania;
- 2) likwidację obowiązku zgłaszania wymeldowania (według dzisiejszej terminologii); oznacza to, iż zamiast dwóch wizyt w urzędach, czasami oddalonych od siebie o kilkaset kilometrów, osoba dokona wyłącznie rejestracji nowego miejsca zamieszkania, zaś proces wyrejestrowania z poprzedniego dokonany zostanie przez urząd; dodatkowo stworzono możliwość rejestracji drogą elektroniczną, a więc bez konieczności wizyty w urzędzie;
- 3) wprowadzenie w stosunku do dzisiejszych rozwiązań prawnych takich ułatwień proceduralnych przy dokonywaniu rejestracji, jak: uproszczenie formularza zgłoszeniowego, w tym możliwość wydrukowania go ze strony internetowej i wypełnienia w domu, ograniczenie danych o informacjach związanych z obowiązkiem wojskowym i wykształceniem, zniesienie obowiązku udokumentowania stanu prawnego lokalu;

²⁸ Zob. tamże, s. 2.

- 4) zniesienie, w stosunku do obywateli polskich oraz obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, obywateli państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz obywateli Konfederacji Szwajcarskiej i członków ich rodzin, sankcji karnej za niedokonanie rejestracji miejsca zamieszkania;
- 5) doprowadzenie do likwidacji zjawiska tzw. pozornej bezdomności polegającej dziś na niemożności, mimo nałożonego obowiązku, dokonania zgłoszenia zamieszkania. Zjawisko to w obecnym stanie prawnym jest skutkiem połączenia wykonywania obowiązku meldunkowego z koniecznością potwierdzenia przez właściciela faktu zamieszkiwania, co *de facto* oznacza konieczność uzyskania zgody na dokonanie tej czynności. To z kolei uniemożliwia rejestrację miejsca zamieszkania przy waśniach rodzinnych, nieuregulowanym stanie prawnym nieruchomości czy powszechnym przekonaniu wielu właścicieli wynajmujących swoje lokale, iż bezpieczeństwu ich własności zagraża dokonywanie przez najemców czynności meldunkowych;
- 6) umożliwienie stosowania środków komunikacji elektronicznej w postępowaniach określonych w ustawie, co ma szczególne znaczenie dla obywatela, który w ten sposób będzie mógł wykonać obowiązek zgłoszenia miejsca zamieszkania oraz zrealizuje uprawnienie dostępu do własnych danych; propozycje w tym zakresie stanowią element szerszego spójnego programu upowszechniania e-usług administracji publicznej, które będą mogły mieć masowy charakter ze względu na planowane zmiany w innych ustawach upraszczające wymogi dotyczące uwierzytelniania się obywatela (rezygnacja z obecnych warunków posługiwania się e-podpisem).

Wskazane wyżej elementy miały być zrealizowane od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy, co w założeniu projektodawcy miało nastąpić jeszcze w 2009 r.

W drugim etapie, którego realizację przewidziano po 2011 r., projekt ustawy zapewnić miał możliwość funkcjonowania rejestru PESEL w całkowitym oderwaniu od rejestracji miejsca zamieszkania²⁹.

²⁹ Zob. tamże, s. 4.

W ocenie projektodawców dane związane z tożsamością osoby i jej statusem prawno-administracyjnym miały być aktualne i całkowicie wiarygodne z uwagi na wprowadzoną projektem zasadę zasilania rejestru PESEL bezpośrednio przez organy administracji rejestrujące zdarzenia powodujące wytworzenie tych danych.

W konsekwencji powyższe działania miały zagwarantować pełną referencyjność rejestru PESEL jako jednego wiarygodnego rejestru – zbioru danych wyjściowych dla innych centralnych rejestrów państwowych – oraz doprowadzić do znacznego obniżenia kosztów funkcjonowania administracji.

Z punktu widzenia obywatela, działania te miały zapewnić możliwość „odmiejscowienia” czynności administracyjnych, stwarzając podstawę do likwidacji zapisów o adresie miejsca zamieszkania w dowodach osobistych i innych dokumentach oraz zlikwidować obowiązek zawiadamiania przez obywatela różnych instytucji o zmianie danych, np.: urzędów skarbowych, ZUS-u, wojskowych komend uzupełnień itp.

Ostatecznym efektem takiej przebudowy rejestru PESEL miało być, w ocenie projektodawców, zniesienie rejestracji miejsca zamieszkania jako odrębnej instytucji prawa.

Ponadto, planowane wprowadzenie nowego wzoru dowodu osobistego, w postaci dokumentu zawierającego elementy umożliwiające zapis danych w formie elektronicznej, którego funkcjonalność w stosunku do obecnej będzie znacznie zwiększona, spowodować musiały konieczność wyodrębnienia unormowań dotyczących dowodu osobistego z dotychczasowych regulacji wspólnych z ewidencją ludności.

W związku z tym, iż prace nad nowym wzorem dowodu osobistego zakreslono na okres do 2011 r., projekt nowej ustawy w tej sprawie miał powstać w 2009 r.

Z uwagi na to, iż obowiązujące zasady wydawania dowodów osobistych miały pozostać bez zmian, projekt ustawy o ewidencji ludności nie objął swym zakresem tematyki związanej z dowodami osobistymi³⁰.

Projekt ustawy rozpatrywany był w sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Trzecie czytanie projektu ustawy odbyło się na 72 posiedzeniu Sejmu RP w dniu 5 sierpnia 2010 r.

³⁰ Zob. tamże, s. 4.

Finalnie ustawa o ewidencji ludności została uchwalona przez Sejm w dniu 24 września 2010 r. W dniu 28 września 2010 r. ustawa została przekazana Prezydentowi RP.

Prezydent RP podpisał ustawę o ewidencji ludności w dniu 13 października 2010 r.

Ustawa o ewidencji ludności została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Nr 217, poz. 1427 w dniu 19 listopada 2010 r.

