



Opinia do ustawy o ewidencji ludności
(druk nr 960)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona Senatowi ustawa o ewidencji ludności ma za zadanie określenie na nowo zasad i sposobu prowadzenia ewidencji ludności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jest ona elementem zakrojonego na najbliższe lata procesu zmian prowadzących do zniesienia obowiązku meldunkowego i ustanowienia rejestru PESEL podstawowym, centralnym zbiorem danych identyfikujących tożsamość i status administracyjnoprawny osób fizycznych.

Celem ustawodawcy jest również usprawnienie obiegu informacji pomiędzy urzędami oraz zwolnienie obywateli z szeregu obowiązków, które nakłada na nich dotychczas obowiązująca w tym zakresie ustawa tj. ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Uchwalenie ustawy o ewidencji ludności pozostaje w bezpośrednim związku z nową ustawą z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych.

Przedmiot nowej ustawy o ewidencji ludności określa szczegółowo art. 1 ustawy. Oprócz prowadzenia ewidencji ludności są to:

- rejestracja danych gromadzonych w systemie PESEL, w rejestrach mieszkańców i rejestrach zamieszkania cudzoziemców,
- zasady i tryb nadawania numeru PESEL,
- zasady wykonywania obowiązku meldunkowego oraz
- zasady udostępniania danych z rejestrów, o których mowa w ustawie.

Wprowadzane ustawą nowe rozwiązania dotyczą w szczególności:

- zniesienia obowiązku meldunkowego w przypadku pobytów czasowych do trzech miesięcy, wyjątkiem są cudzoziemcy, którzy są obowiązani zameldować się na każdy pobyt trwający powyżej 14 dni, jeżeli pochodzą z krajów innych niż kraje członkowskie UE, EFTA i Szwajcarii,

- zniesienia obowiązku wymeldowania się z dotychczasowego miejsca pobytu, w przypadku zameldowania w nowym miejscu,
- ograniczenia zakresu wymaganych danych przy dokonywaniu zameldowania o informacje związane z obowiązkiem wojskowym i wykształceniem,
- zniesienia odpowiedzialności karnej za wykroczenie polegające na niedopełnieniu obowiązku meldunkowego (cudzoziemcy z innych krajów niż kraje członkowskie UE, EFTA i Szwajcarii będą podlegać odpowiedzialności na podstawie art. 59 ustawy),
- stosowania środków komunikacji elektronicznej w postępowaniach dotyczących wykonywania obowiązku meldunkowego.

Ustawa przewiduje zniesienie obowiązku meldunkowego od dnia 1 stycznia 2014 r. Z tym dniem ulegnie zmianie zakres danych gromadzonych w rejestrze PESEL, który pozostanie podstawowym narzędziem systemu ewidencji ludności, natomiast likwidacji ulegną rejestry mieszkańców oraz rejestry zamieszkania cudzoziemców.

Dane będą udostępniane jedynie z rejestru PESEL, który nie będzie gromadził danych dotyczących adresów, kraju zamieszkania oraz danych dotyczących wjazdu na teren Polski oraz wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej.

Od 1 stycznia 2014 roku nie będą udostępniane dane w trybie weryfikacji, o której mowa w art. 49 ustawy.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Przedłożona Senatowi ustawa została uchwalona przez Sejm w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o ewidencji ludności (druk nr 1371).

I czytanie projektu miało miejsce w dniu 16 grudnia 2008 r. na 32. posiedzeniu Sejmu, po czym został on skierowany do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych.

Projekt stał się przedmiotem prac podkomisji nadzwyczajnej.

Po trwających ponad rok pracach podkomisji (18 posiedzeń), sprawozdanie Komisji przyjęto w dniu 19 stycznia 2010 r.

Komisja wprowadziła do projektu szereg zasadniczych zmian w stosunku do brzmienia przedłożenia.

Zmiany te polegały na:

- rezygnacji z instytucji zgłaszania i rejestracji podstawowego oraz dodatkowego miejsca zamieszkania,
- rezygnacji z definicji miejsca podstawowego i dodatkowego miejsca zamieszkania,

- rezygnacji z szeregu przepisów zmieniających inne ustawy w zakresie terminologii dotyczącej zamiany miejsca pobytu stałego lub czasowego na miejsce podstawowego i dodatkowego miejsca zamieszkania (usunięcie z projektu ustawy aż 54 artykułów),
- rezygnacji z przepisu, który pozwalał zarejestrować się w lokalu bez wiedzy właściciela tego lokalu; właściciel *post factum* miał być informowany o osobie, która zgłosiła miejsce zamieszkania w jego lokalu,
- zmianie planowanego okresu przebywania za granicą (z 6 do 12 miesięcy) skutkującego obowiązkiem zgłaszania wyjazdu i powrotu do organu meldunkowego.

Na etapie II czytania, które miało miejsce na 60. posiedzeniu Sejmu, w dniu 10 lutego 2010 r. zgłoszono trzy poprawki. Ich celem było:

- 1) usunięcie obowiązkowego, 30-dniowego terminu na zgłoszenie organowi gminy opuszczenia miejsca pobytu,
- 2) skrócenie planowanego okresu przebywania za granicą (z 12 do 6 miesięcy) skutkującego obowiązkiem zgłaszania wyjazdu i powrotu do organu meldunkowego,
- 3) usunięcie przepisów przewidujących zniesienie obowiązku meldunkowego oraz likwidację rejestrów mieszkańców i zamieszkania cudzoziemców po 1 stycznia 2014 r.

III czytanie projektu ustawy miało miejsce na 72. posiedzeniu Sejmu w dniu 5 sierpnia 2010 r. Ustawa została uchwalona wraz z poprawkami nr 1 i 2 zgłoszonymi w trakcie II czytania.

III. Uwagi szczegółowe

1. Ustawa o ewidencji ludności posługuje się pojęciem "osoba nieposiadająca pełnej zdolności do czynności prawnych". Natomiast Kodeks cywilny rozróżnia pełną zdolność do czynności prawnych, ograniczoną zdolność do czynności prawnych oraz osoby, które nie mają zdolności do czynności prawnych. Oznacza to, że pod pojęciem "osoba nieposiadająca pełnej zdolności do czynności prawnych" należy rozumieć zarówno osoby, które nie mają zdolności do czynności prawnych, jak również osoby, których zdolność do dokonywania tych czynności została ograniczona.

Ponadto zgodnie z § 9 Zasad techniki prawodawczej w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako "kodeks" lub "prawo".

W związku z powyższym należy rozważyć wprowadzenie zmian uwzględniających terminologię, jaką posługuje się Kodeks cywilny w wyżej wskazanym zakresie.

Propozycja poprawki:

- w art. 24 w ust. 3 wyrazy "*pełnej zdolności do czynności prawnych*" zastępuje się wyrazami "*zdolności do czynności prawnych lub posiadającą ograniczoną zdolność do czynności prawnych*";

2. Przedmiotowa ustawa wymaga, aby m.in. w formularzu zgłoszenia wymeldowania z miejsca pobytu stałego, pobytu czasowego, a także w formularzu zgłoszenia wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej był zamieszczony **adres elektroniczny**, jeżeli osoba dokonała określonego zgłoszenia przy wykorzystaniu dokumentu elektronicznego. W myśl ustawy o z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.) adres elektroniczny, to oznaczenie systemu teleinformatycznego umożliwiającego porozumiewanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej.

W związku z powyższym, należy wyjaśnić czy intencją ustawodawcy było, aby w wyżej wymienionych przypadkach określone osoby mogły porozumiewać się również za pomocą innych rodzajów środków komunikacji elektronicznej (czy jest to możliwe), w tym także poczty elektronicznej. Ewentualnie należy doprecyzować, że w wymienionych wyżej formularzach zamieszcza się adres poczty elektronicznej.

Propozycja poprawki:

- w art. 34 w ust. 1 w pkt 6 i w ust. 2 w pkt 7, w art. 37 w ust. 1 w pkt 11 i w ust. 2 w pkt 9 wyraz "*elektroniczny*" zastępuje się wyrazami "*poczty elektronicznej*";

3. Uwaga trzecia odnosi się do przepisów rozdziału piątego ustawy, regulującego obowiązek meldunkowy cudzoziemców. Art. 40 określa, które przepisy dotyczące obowiązku meldunkowego obywateli polskich będą stosowane odpowiednio do cudzoziemców. Przepis ten wyłącza stosowanie do cudzoziemców art. 25 ust. 4, który stanowi, że pobytem czasowym jest przebywanie poza miejscem pobytu stałego ponad 3 miesiące.

Konsekwencją tego wyłączenia jest nałożenie na obywateli państw członkowskich UE, państw stron EFTA, Szwajcarii (i członków ich rodzin), obowiązku meldowania miejsca pobytu czasowego przekraczającego 14 dni (art. 42 ust. 2). Rozwiązanie takie pozostaje w sprzeczności z treścią art. 6 Dyrektywy 2004/38/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie

obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, który stanowi, że:

"Art. 6. 1. Przez okres nie przekraczający trzech miesięcy, obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego Państwa Członkowskiego bez wypełniania jakichkolwiek warunków i formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu."

Koniecznym staje się wprowadzenie poprawek, które zapobiegą wejściu w życie takiego rozwiązania. Można rozważyć przyjęcie następujących zmian:

Propozycja poprawek:

1) w art. 41 w ust. 1 i 2 po wyrazach "zameldować się w" dodaje się dwukropek, skreśla się wyrazy "miejscu pobytu stałego lub czasowego najpóźniej w 30 dniu, licząc od dnia przybycia do tego miejsca" oraz dodaje się pkt 1 i 2 w brzmieniu:

- 1) miejscu pobytu stałego najpóźniej w 30 dniu, licząc od dnia przybycia do tego miejsca,*
- 2) miejscu pobytu czasowego najpóźniej w 30 dniu, po upływie 3 miesięcy od dnia przybycia do tego miejsca";*

2) w art. 42:

a) po ust. 1 dodaje się ust... w brzmieniu:

"... Cudzoziemcy wymienieni w art. 41 ust. 1 i 2 są zwolnieni z obowiązku meldunkowego, jeżeli ich pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie przekracza 3 miesięcy."

b) w ust. 2 po wyrazie "Cudzoziemcy" dodaje się wyrazy "niewymienieni w art. 41 ust. 1 i 2";

Ponadto należy zauważyć, że art. 27 ust. 1 nakłada na polskich obywateli przebywających na terytorium naszego kraju obowiązek zameldowania się w miejscu pobytu czasowego najpóźniej w 30 dniu, licząc od dnia przybycia do tego miejsca.

Biorąc pod uwagę powyższe regulacje, dotyczące obowiązku meldunkowego w miejscu pobytu czasowego nakładanego na cudzoziemców przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, należy rozważyć zasadność wprowadzania bardziej rygorystycznych przepisów w odniesieniu do obywateli własnego kraju.

4. Poważnym problemem pozostaje zazębianie się przepisów obecnie uchwalonej ustawy o ewidencji ludności i ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych. Każda z tych ustaw nowelizuje ustawę o ewidencji ludności i dowodach osobistych z dnia

10 kwietnia 1974 r., żadna jednak ustawy zmienianej nie uchyla. Powoduje to następującą sytuację:

- W dniu 1 stycznia 2011 r. wejdzie w życie ustawa o ewidencji ludności, która znowelizuje ustawę o ewidencji ludności i dowodach osobistych z dnia 10 kwietnia 1974 r. w ten sposób, że zostanie ona przekształcona w ustawę z dnia 10 kwietnia 1974 r. o dowodach osobistych, która zacznie obowiązywać w nowym brzmieniu od dnia 1 stycznia 2011 r.
- W dniu 1 lipca 2011 r. wejdzie w życie nowa ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych. W art. 82 zawiera ona nowelizację ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, która wtedy będzie miała tytuł "ustawa o dowodach osobistych".
- W dniu 1 lipca 2011 r. będą obowiązywać dwie ustawy o dowodach osobistych, jedna z dnia 10 kwietnia 1974 r., druga z dnia 6 sierpnia 2010 r. W tej sytuacji należy wprowadzić do nowej ustawy o dowodach osobistych przepis, który będzie postanawiał, że ustawa o dowodach osobistych z dnia 10 kwietnia 1974 r. traci moc (z dniem wejścia w życie nowej ustawy o dowodach osobistych).

Propozycja poprawki:

- *po art. 69 dodaje się art. 69a w brzmieniu:*

"Art. 69a. W ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. Nr ... poz. ...) wprowadza się następujące zmiany:

1) uchyla się art. 82 i art. 92,

2) po art. 92 dodaje się art. 92a w brzmieniu:

"Art. 92a. Traci moc ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, z późn. zm.).";

5. Ostatnia z uwag dotyczy założonej przez ustawodawcę reformy systemu ewidencji danych po dniu 1 stycznia 2014 r. W przepisach art. 74 i 75 ustawy znosi się obowiązek meldunkowy oraz likwiduje rejestry mieszkańców i rejestry zamieszkania cudzoziemców.

W art. 78 ustawa określa, które przepisy tracą moc po dniu 1 stycznia 2014 r. W grupie uchylanych przepisów nie ma np. całego rozdziału 4, który reguluje obowiązek meldunkowy obywateli. Nie jest jasne dlaczego *gros* przepisów odnoszących się do usuwanych instytucji prawnych pozostanie w mocy. Obowiązki określone w przepisach nieuchylonych pozostaną w mocy, będą nadal wiązać. W tym świetle przepisy art. 74 i 75

zostają pozbawione wartości normatywnej, skoro przepisy materialne kreujące obowiązki meldunkowe obywateli pozostaną w mocy.

Rozwiązaniem tego problemu może być albo wykreślenie przepisów odnoszących się do reformy po 2014 r. (jak zaproponowane w Sejmie w drugim czytaniu) albo enumeratywne wyliczenie w treści art. 78 wszystkich przepisów ustawy, które utracą moc po 1 stycznia 2014 r.

Beata Mandylis
Główny legislator

Danuta Drypa
Główny legislator