



PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

BSA III - 021 - 229 - 231/08

Do druku nr 1371

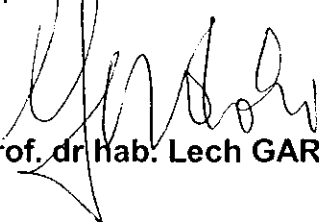
Warszawa, dnia 02 grudnia 2008 r.

Pan
Lech CZAPLA
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo otrzymane dnia 21 listopada 2008 r., Ps-340/08
uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **rządowego projektu ustawy
o ewidencji ludności oraz projektów aktów wykonawczych.**

Z poważaniem


Prof. dr hab. Lech GARDOCKI

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. 44-020-00186.....

Data wpływu 04 12 2008.....



Warszawa, dnia 02 grudnia 2008 r.

SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

BSA III – 021 – 229-231/08

Opinia Sądu Najwyższego
w sprawie rządowego projektu ustawy o ewidencji ludności
oraz projektów aktów wykonawczych do tej ustawy

(nadesłanych przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu – Lecha Czapli z dnia 21.11.2008 r. nr PS –340/08)

Analiza opiniowanych projektów aktów prawnych uzasadnia zgłoszenie wątpliwości co do zgodności proponowanych regulacji z art. 30, 31 Konstytucji RP w związku z jej art. 52 i art. 64.

Konstytucja RP gwarantując każdemu wolność wyboru miejsca zamieszkania i pobytu nie ogranicza jej tylko do takich miejsc na terytorium RP, które są miejscami z adresem w takim znaczeniu, jakie pojęciu adresu nadaje się w art. 35 projektowanej ustawy. Faktem jest, że tylko część terytorium Polski stanowią miejsca oznaczone tak zdefiniowanymi adresami. W samym projekcie ustawy nie określa się ani trybu nadawania adresu (ubiegania się o nadanie adresu nieruchomości, budynku, lokalu), ani nie odsyła do innych uregulowań ustawowych.

Konstytucja RP stanowiąc w art. 52 ust. 1 o wolności wyboru miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium RP nie ogranicza tych miejsc do obszarów lądowych, w tym do obszarów naziemnych, co oznacza, że - teoretycznie - przedmiotem wyboru mogą być różne miejsca zamieszkania, a w szczególności: na obszarach wód płynących i stojących, tak śródlądowych, jak i morskich, a także pod i nad powierzchnią ładu i wody, o ile stan techniki pozwalałby na takie rozwiązania.

Faktem jest natomiast, że prawo własności każdej nieruchomości gruntowej, rozciągającej się niekiedy na wody stojące, również tej bez adresu, a mającej swój numer w ewidencji gruntów, a niekiedy i księgę wieczystą, rozciąga się także do pewnej głębokości pod powierzchnią ziemi i na pewną wysokość nad powierzchnią ziemi (*wielkości nieostre, związane z uwarunkowaniami lokalnymi*), i obejmuje między innymi prawo do korzystania z niej przez samo przebywanie na jej obszarze bez konieczności budowania jakiegokolwiek budynku lub budowli (por. art. 140 k.c.).

Warto również zauważyć, że pojęcie miejsca zamieszkania bywa różnie definiowane na poziomie ustawy zwykłej. Np. w art. 25 k.c. zauważa się, że: *miejszem zamieszkania osoby fizycznej jest miejsceowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu*, a faktem jest, że 100 % obszaru kraju, to obszar takiej lub innej miejscowości.

Okoliczność ta ma doniosłe znaczenie dla właściwego rozumienia także art. 52 ust. 1 Konstytucji RP.

Art. 52 ust. 3 Konstytucji RP, wskazujący na możliwość ograniczenia wolności wyboru miejsca zamieszkania i pobytu w formie ustawy, może być odczytywany (m.in.):

- a) w kontekście uprawnień władczych poszczególnych organów Państwa i jego przedstawicieli związanych między innymi z prawem zatrzymania, aresztowania, ograniczenia lub pozbawienia wolności człowieka, umieszczenia w zakładzie zamkniętym, w tym ze względów leczniczych, zważywszy na rodzaj schorzenia lub właściwości danej osoby (za zgodą sądu), a także,
- b) w kontekście obowiązków niektórych funkcjonariuszy Państwa, których miejsce zamieszkania lub pobytu powinno odpowiadać miejscu pełnienia służby,
- c) przez pryzmat przepisów regulujących funkcjonowanie specyficznych obszarów (tu: zwłaszcza tzw. terenów zamkniętych w rozumieniu przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym lub innych obszarów chronionych, np. ze względu na swoje walory przyrodnicze).

Cel określonej regulacji prawnej, a także wzgląd na zasadę równości wobec prawa, mogą przemawiać za ustaleniem szerszego, niż proponowane w art. 24 ust. 2 projektu ustawy, kręgu osób, które nie posiadają podstawowego miejsca pobytu w rozumieniu art. 24 ust. 1 tejże ustawy, a które mogą także domagać się określenia ich podstawowego miejsca pobytu na terytorium RP.

Jest niezrozumiałe, dlaczego tylko osoby pozostające w stosunku zatrudnienia, a nie również prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek, albo będące jedynie na utrzymaniu innych osób lub korzystające z innych źródeł dochodu niż ze stosunku pracy lub z działalności gospodarczej prowadzonej na własny rachunek, o ile mieszkają na statkach żeglugi śródlądowej, statkach żeglugi morskiej lub zamieszkują w ruchomych urządzeniach mieszkalnych, nie mogą wskazać jako miejsca swojego zamieszkania (pobytu) miejsca (adresu) prowadzenia działalności gospodarczej lub numeru ewidencyjnego działki, na której taką działalność prowadzą lub zamieszkują w ruchomym urządzeniu mieszkalnym, a w przypadku statków pływających, siedziby armatora (w przypadku statków na stałe przycumowanych w określonym miejscu, numeru ewidencyjnego lub adresu działki, przy której statek jest przycumowany).

Odrębną, i wydaje się zasługującą na rozważenie, kwestią jest stworzenie osobom stale mieszkającym na urządzeniu pływającym niebędącym statkiem przycumowanym w określonym miejscu (np. barki zamieszkałe i na stałe przycumowane w Porcie Praskim w Warszawie) możliwości wskazania miejsca zamieszkania w sposób dopuszczony ustawą.

Szersze, niż proponowane w przedłożonym projekcie, uregulowanie możliwości wskazania miejsca zamieszkania (podstawowego miejsca zamieszkania), można uznać także za istotne z punktu widzenia norm prawa karnego limitujących możliwość zastosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania tylko dlatego, że osoba podejrzana o popełnienie jakiegoś przestępstwa nie może wskazać miejsca stałego pobytu w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności (art. 258 § 1 pkt 1 k.p.k.), mimo że, niekiedy powszechnie wiadomo w danym środowisku jest, także odpowiednim służbom, gdzie znajduje się jej faktyczne miejsce zamieszkania.

Uregulowanie przedstawionej kwestii pozwoli także na ułatwienie realizacji praw wyborczych do udziału w referendum „osobom bez adresu”, bez konieczności uruchamiania specjalnych procedur rejestracyjnych związanych z określonymi wyborami, przewidzianych w obowiązujących przepisach prawa.

W powyższym świetle powstaje pytanie, czy omawiany projekt ustawy powinien uregulować również niektóre problemy związane z praktyczną realizacją, wynikającego z art. 52 ust. 5, prawa do osiedlania się na terytorium RP przez cudzoziemców polskiego pochodzenia w takim zakresie, w jakim uznawanie za cudzoziemców polskiego pochodzenia nie jest ujęte ustawą o repatriacji. (por. w tej kwestii uwagi zawarte między innymi w wyroku WSA w Warszawie z 22.06.2002 r., V SA/Wa 2859/05, LEX nr 193344 oraz w wyroku SN z 29.03.2000 r., III RN 137/99, OSNP 2001/7/212).

O potrzebie właściwego uregulowania wskazywanej kwestii świadczy też wprost postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego RP z 27.05.2003 r., S 2/03, OTK-A 2003/5/46, w którym przyjęto, że:

„W trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643) zasygnalizować Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie unormowania trybu stwierdzania pochodzenia polskiego dla celów wskazanych w art. 52 ust. 5 Konstytucji.”

Jakkolwiek formalnym adresatem ww. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego był Sejm RP, to nie wydaje się budzić wątpliwości, że skierowane ono było i do innych podmiotów dysponujących inicjatywą ustawodawczą, a więc i do Rządu RP.

Z punktu widzenia zasady równości wobec prawa trudne do wyjaśnienia jest objęcie odpowiedzialnością karną (za wykroczenie) w art. 63 projektowanej ustawy za niedopełnienie obowiązku zgłoszenia podstawowego miejsca zamieszkania tylko określonej grupy cudzoziemców, a nie wszystkich, na których ciąży obowiązek dokonania takiego zgłoszenia. W uzasadnieniu przedłożonego projektu, w szczególności na s.12., nie informuje się, poza wskazaniem, że proponowany art. 63 ma

zastąpić obecny art. 147 k.w., a więc rzeczywiście sankcjonujący każdego niedopełniającego obowiązku meldunkowego, dlaczego ma dojść do podmiotowego zawężenia odpowiedzialności typu karnego za niedopełnienie obowiązku wynikającego z ustawy (*por. art. 67 projektu ustawy*). Zastanawiające jest również przedmiotowe zawężenie odpowiedzialności karnej wynikającej z obecnego art. 147 k.w., za naruszenie każdej z postaci obowiązku meldunkowego, do naruszenia jednej z jego postaci, a mianowicie związanej z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia podstawowego miejsca zamieszkania.

Zważywszy na zasadniczy charakter przedstawionych powyżej uwag za przedwczesne należało uznać zgłaszanie uwag o charakterze szczegółowym, w tym o charakterze redakcyjnym.

Warszawa, 1.12.2008 r.

Warszawa, 9 grudnia 2008 r.

GP-LS-MS-070-1/08/2530/2008

Pan**Lech Czapla****Zastępca Szefa****Kancelarii Sejmu***Szanowny Panie,*

W nawiązaniu do pisma z dnia 21 listopada 2008 r. (znak: PS-340/08) oraz do przedstawionego przy tym piśmie rządowego projektu ustawy o ewidencji ludności wraz z projektami aktów wykonawczych przedstawiam następujące stanowisko Narodowego Banku Polskiego.

1. Wątpliwości NBP budzi sposób i miejsce objaśnienia pojęcia „organy gminy”. Po raz pierwszy pojawia się ono w art. 4 projektu ustawy w przepisach ogólnych, w którym nie zostało zdefiniowane. Objasnienia dokonano dopiero w art. 6 ust. 2 projektu, będącego już w grupie przepisów merytorycznych. Tym samym pojawia się pytanie, czy „organy gminy” z art. 4 i „organ gminy” z art. 6 ust. 2 i następnych projektu dotyczą tego samego pojęcia. Rozważenia wymaga również, czy objaśnień użytych w projekcie ustawy określeń (pojęć) nie należy dokonać w jej przepisach ogólnych.
2. Rozważenia wymaga niespójność przepisów art. 25 ust. 3 i art. 27 ust. 2 pkt 6 projektu ustawy. Z pierwszego z tych przepisów wynika uprawnienie dla obywatela polskiego, zgłaszającego dodatkowe miejsce zamieszkania, wskazania deklarowanego okresu pobytu w tym miejscu. Tymczasem z art. 27 ust. 2, który zawiera zamknięty katalog elementów, jakie powinny zostać zamieszczone w formularzu zgłoszenia dodatkowego miejsce zamieszkania wynika, że deklarowany okres pobytu (art. 27 ust. 2 pkt 6) jest elementem obligatoryjnym dla obywatela polskiego, zgłaszającego dodatkowe miejsce zamieszkania.

3. W art. 26 ust. 2 projektu ustawy wymienia się ustawę z dnia 7 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Z uwagi na fakt, że w tym przepisie ustawę tę wymienia się po raz pierwszy, należy również podać adres publikacyjny tej ustawy (tak jak ma to miejsce w przypadku ustawy - Kodeks karny, wymienionej po raz pierwszy w art. 26 ust. 5 projektu). Ustawa ta pojawia się w następnych przepisach projektu wielokrotnie jako „ustawa z dnia 7 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne”. Można więc rozważyć, czy w następnych przepisach nie należy określać jej jako „ustawy, o której mowa w art. 26 ust. 2”.
4. W art. 26 ust. 5 projektu ustawy wymienia się ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wraz z adresem publikacyjnym. Jednak z uwagi na fakt, że wymienia się ją w następnych przepisach projektu, tak jak w przypadku omówionym w pkt 3 pisma – poddaje pod rozważenie, czy w następnych przepisach nie należy określać tej ustawy jako „ustawy, o której mowa w art. 26 ust. 5”.
5. W art. 28 ust. 3 zd. 2 projektu ustawy określono, że rejestracja podstawowego miejsca zamieszkania dziecka następuje w miejscu zamieszkania rodziców lub tego z rodziców, u którego dziecko faktycznie przebywa. Na tle tego rozwiązania pojawia się pytanie, jakie będzie podstawowe miejsce zamieszkania dziecka w sytuacji, kiedy podstawowe miejsca zamieszkania rodziców są różne, a dziecko przebywa faktycznie z obojgiem rodziców w ich dodatkowym miejscu zamieszkania.

Do projektów aktów wykonawczych, tj. *projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy rejestracji miejsca zamieszkania obywateli polskich oraz projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy rejestracji miejsca zamieszkania cudzoziemców*, Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag.

z pominięciem

BN