

Warszawa, dnia 6 czerwca 2001 r.

Opinia prawna

W sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego złożonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie – sygn. akt K. 21/01.

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2001 r. sygn. akt K. 21/01 Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jednolity Dz.U. z 1984 r. Nr 32 poz. 174 z późniejszymi zmianami). Przepisowi temu Rzecznik zarzuca niezgodność z art. 2, art. 7, art. 32, art. 52 ust. 1 in fine i art. 83 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu do wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, iż zapis art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych nakładający na osobę pragnącą zameldować się na pobyt stały lub też pobyt czasowy dłuższy niż dwa miesiące obowiązek wykazania się prawem do przebywania w lokalu w którym ma nastąpić zameldowanie jest często barierą dla wykonania obowiązku meldunkowego, który ustawa nakłada na wszystkich obywateli. Na skutek tego przepisu wiele osób nie może zameldować się w miejscu stałego pobytu, ponieważ nie przysługuje im uprawnienie do przebywania w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie. Stąd też wiele osób albo nie ma żadnego meldunku, albo zameldowana jest w innym, niż faktyczne, miejscu pobytu. Jest to, zdaniem Rzecznika, przyczyna dyskryminacji tych osób w wielu dziedzinach życia. Trudniej jest im uzyskać pracę, nie mogą założyć konta bankowego, otrzymać kredytu, korzystać ze świadczeń pomocy społecznej, czy z publicznej służby zdrowia itp.

Z powyższych powodów Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca art. 9 ust. 2 niezgodność z Konstytucją RP. Stwierdza on we wniosku, iż przepis ten narusza :

- zasadę równości obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji) poprzez niczym nie uzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej obywateli,

- zasadę swobodnego wyboru miejsca zamieszkania oraz miejsca pobytu (art. 52 ust. 1 Konstytucji) poprzez wprowadzenie ograniczenia przekraczającego uzasadniony stopień uciążliwości,
- zasadę zobowiązującą obywatela do przestrzegania prawa (art. 83 Konstytucji RP) poprzez uniemożliwienie obywatelom realizowania tego obowiązku,
- zasadę mówiącą o Rzeczypospolitej Polskiej jako państwie prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), poprzez utrzymywanie w mocy przepisu podważającego zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.,
- obowiązek przestrzegania praw przez organy władzy publicznej (art. 7 Konstytucji RP) poprzez uchwalenie przepisu niezgodnego z Konstytucją i łamiącego wymóg rozważnego nakładania na obywateli obowiązków, oraz jasności przesłanek, jakimi kierował się prawodawca przy ich wprowadzaniu.

Kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych stanowi, iż „ 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”. Został on wprowadzony do ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych ustawą z 26 kwietnia 1984 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. Nr 26 poz. 132). Wskutek jego wprowadzenia do ustawy doszło do powiązania zameldowania na pobyt stały lub czasowy dłuższy niż 2 miesiące z uprawnieniem do przebywania w lokalu, w którym miał nastąpić meldunek. Takie powiązanie nie było znane wcześniej, ani w przepisach powojennych, ani obowiązujących w II Rzeczypospolitej – gdzie obowiązek meldunkowy miał charakter czysto ewidencyjny.

Obecne uregulowanie obowiązuje już 17 lat, i w społeczeństwie utarło się przekonanie, iż sam fakt zameldowania się na pobyt stały w jakimś lokalu stwarza określone uprawnienia do tego lokalu po stronie zameldowanego. Nie jest to jednak przekonanie oparte na obowiązujących rozwiązaniach prawnych. Bazuje ono raczej na niewłaściwym rozumieniu przepisów, i to zarówno po stronie osób zobowiązanych do dopełnienia obowiązku meldunkowego, jak i organów meldunkowych. Fałszywie bowiem utożsamia się uprawnienie do przebywania w lokalu z samym prawem do lokalu. W istocie są to dwa zupełnie różne uprawnienia, a samo prawo do przebywania w danym lokalu potwierdzone meldunkiem na

pobyt stały czy też czasowy dłuższy niż dwa miesiące nie rodzi po stronie uprawnionego żadnych praw do dysponowania lokalem o charakterze cywilno-prawnym.

Fakt, iż ustawa o ewidencji ludności i dowodach osobistych nie spełnia postawionych przed nią zadań w zakresie kontroli przepływu ludności nie wynika wcale z wadliwości zawartych w niej rozwiązań, lecz raczej z tego, iż jej przepisy są z reguły lekceważone, a do karania osób uchylających się od obowiązku meldunkowego w praktyce nigdy nie dochodzi. Powszechnie jest w społeczeństwie przekonanie, iż miejsce zameldowania wcale nie oznacza, iż zameldowany faktycznie ma tam przebywać, a każdy obywatel może wymienić osobę z grona znajomych, której miejsce faktycznego pobytu od lat nie pokrywa się z miejscem zameldowania.

Ostatnie zmiany do ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych wprowadzono ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43 poz. 476). Nowela ta wprowadziła spore zmiany w obowiązujących przepisach i obiektywnie stwierdzić trzeba, że nie wszystkie z nich są jasne i precyzyjne. Aktem tym nie zmieniono treści art. 9 ust. 2 ustawy, nadano za to nowe brzmienie art. 11 ust. 1 ustawy. Art. 11 ust. 1 określał dotąd, iż osoba obowiązana do zameldowania się na pobyt stały ma zgłosić wymagane do zameldowania dane organowi gminy, właściwemu ze względu na nowe miejsce jej pobytu. Owe dane były określone w § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie wykonywania obowiązku meldunkowego i prowadzenia ewidencji ludności (Dz.U. Nr 32 poz. 176). Po wejściu w życie w/w nowelizacji § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych przestał obowiązywać w stosunku do osób meldujących się na pobyt stały, gdyż stosownie do treści art. 6 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w tej ustawie, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2002 r. zachowują moc dotychczasowe przepisy wykonawcze, o ile nie są sprzeczne z przepisami ustawy. Treść § 7 rozporządzenia została obecnie wprowadzona do art. 11 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Zgodnie z aktualną treścią art. 11 ust. 1 ustawy osoba zobowiązana do zameldowania się na pobyt stały przedstawia organowi gminy właściwemu ze względu na nowe miejsce jej pobytu stałego zaświadczenie o wymeldowaniu się z poprzedniego miejsca pobytu stałego oraz zgłasza następujące dane osobowe:

1. nazwisko i imiona,

2. nazwisko rodowe,
3. nazwiska i imiona poprzednie,
4. imiona rodziców,
5. nazwiska rodowe rodziców,
6. stan cywilny,
7. imię i nazwisko małżonka oraz jego nazwisko rodowe,
8. płeć,
9. datę i miejsce urodzenia,
10. obywatelstwo,
11. numer PESEL,
12. dotyczące obowiązku wojskowego, w tym stopień wojskowy, nazwę serię i numer wojskowego dokumentu osobistego z oznaczeniem wojskowej komendy uzupełnień lub poświadczenie o zgłoszeniu się do rejestracji przedpoborowych,
13. adres poprzedniego miejsca pobytu stałego,
14. adres nowego miejsca pobytu stałego,
15. rodzaj serię i numer dokumentu tożsamości,
16. o wykształceniu.

Łatwo zauważyć, że w przepisie tym nie ma już mowy o przedstawianiu potwierdzenia faktu pobytu, dokonanego przez wynajmującego lub najemcę albo osobę, której przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu lub właściciela lokalu, ani też o potwierdzaniu uprawnienia do przebywania w lokalu (pomieszczeniu) dokonanym przez właściciela (zarządcę) budynku.

W obecnym stanie prawnym obywatel chcący się zameldować na pobyt stały ma organowi gminy dokonującemu meldunku przedstawić potwierdzenie uprawnień do przebywania w lokalu, w którym zamierza się zameldować, (wynika to z treści art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych) oraz dane o których mowa w art. 11 ust. 1. Nie musi natomiast przedstawiać już potwierdzenia faktu pobytu, dokonanego przez wynajmującego lub najemcę, albo osobę, której przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu lub właściciela lokalu. Nie jest natomiast jasne jakie dane ma przedstawić osoba meldująca się na pobyt czasowy dłuższy niż dwa miesiące. Ustawa po nowelizacji milczy na ten temat. Czyżby zatem w stosunku do osób meldujących się na pobyt czasowy dłuższy niż 2 miesiące nadal miał zastosowanie § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie

wykonywania obowiązku meldunkowego i prowadzenia ewidencji ludności? Stąd też obecny stan prawny wymaga w mojej opinii interwencji ustawodawcy, aby istniejące przepisy uczynić bardziej jasnymi.

Wracając do argumentów Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawionych we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego stwierdzić należy, iż w opinii Biura Studiów i Ekspertyz nie zasługują one na uwzględnienie.

Art. 32 Konstytucji RP stanowi, iż wszyscy są równi wobec prawa, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym czy gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Jeżeli więc jakiś obywatel poprzez nieposiadanie w dowodzie adnotacji o zameldowaniu na pobyt stały jest dyskryminowany w ten sposób, że nie może otrzymać paszportu, założyć konta w banku, czy też otrzymać pracy lub świadczeń z pomocy społecznej, to przyczyn prawnych takiego stanu rzeczy należy szukać raczej w przepisach regulujących te dziedziny życia – a więc w kodeksie pracy, ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz.U. Nr 2 poz. 5 z 1991 r. z późniejszymi zmianami), ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. Nr 140 poz. 939 z późniejszymi zmianami), ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t. J. Dz.U. z 1998 r. Nr 64 poz. 414 z Późniejszymi zmianami) itp., a nie w przepisach regulujących ewidencję ludności. Jeśli bowiem wspomniane wyżej przepisy przewidują, iż warunkiem dokonania określonych czynności takich jak np. wydanie paszportu, zawarcie umowy rachunku bankowego, zawarcie umowy o pracę czy też uzyskanie świadczeń z funduszy pomocy społecznej jest posiadanie stałego zameldowania, to zmiana art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych nic w tym stanie rzeczy nie zmieni. Należy zatem zbadać, czy przypadkiem stosowne przepisy w/w ustaw nie stoją w sprzeczności z art. 32 Konstytucji RP i nie są same w sobie źródłem dyskryminacji.

Podobnie rzecz ma się z rzekomą niezgodnością art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych z art. 52 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącym, iż każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Wybór miejsca zamieszkania lub pobytu, a dopełnienie obowiązku meldunkowego to dwie różne sprawy. Każdy obywatel wykonując swoje uprawnienia wynikające z art. 52 ust. 1 Konstytucji RP może bez żadnych przeszkód przemieszczać się po terenie kraju, zmienić miejsce dotychczasowego zamieszkania, czy też

czasowo przenieść się do innej miejscowości, gminy czy województwa. Wykonywanie tego prawa nie może wszakże kolidować z uprawnieniami innych osób, takich jak np. właściciel mieszkania czy domu, w którym wykonujący swoje prawo zechce się zatrzymać na pobyt czasowy czy też stały. Prawo do swobodnego przemieszczania się i wybierania miejsca zamieszkania lub pobytu nie oznacza również, iż wykonujący je obywatel może swobodnie poruszać się po poligonach wojskowych, płycie lotnisk, terenach jednostek wojskowych itp. Zgoda właściciela na przebywanie w jego lokalu ma charakter fundamentalny. Jeśli zaś właściciel wyraził zgodę na przebywanie w jego lokalu to następstwem takiej zgody powinno być dopełnienie obowiązku meldunkowego, czy to na pobyt stały czy też czasowy. A jeśli właściciel wbrew stanowi faktycznemu, nie potwierdza faktu przebywania kogoś za jego zgodą w należącym do niego lokalu z zamiarem stałego lub czasowego pobytu, to zachowanie takie powinno być obłożone sankcją.

Jeżeli jednak, idąc za sugestią Rzecznika Praw Obywatelskich usunęlibyśmy z art. 9 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych ust. 2, jako niezgodny z Konstytucją, to wówczas każdy mógłby się wbrew naszej woli zameldować w naszym własnym domu na pobyt stały, gdyż wystarczyłoby do tego przedstawić zaświadczenie o wymeldowaniu z poprzedniego miejsca zamieszkania oraz podać dane osobowe, o których mowa w znowelizowanym art. 11 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Również niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 83 Konstytucji RP wydaje się być wątpliwa. Przepis ten zobowiązuje obywateli do przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Rzecznik argumentuje, iż art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych „nakłada na obywateli określony obowiązek za niewykonanie którego przewiduje sankcje karne i jednocześnie wprowadza ograniczenia uniemożliwiające wielu osobom wykonanie tego obowiązku „przez co pozostaje w sprzeczności z omawianym art. Konstytucji RP. Przede wszystkim, jak to wynika treści z samego wniosku Rzecznika, wadliwe jest w tym przypadku nie prawo, ale praktyka a przede wszystkim brak zrozumienia po stronie osób i organów stosujących prawo pomiędzy uprawnieniem do przebywania w lokalu i prawem do lokalu. Uprawnienie do przebywania w lokalu może czasem wynikać ze stosunków cywilno-prawnych, i pokrywać się z prawem do lokalu; ma to miejsce np. wówczas gdy sam właściciel chce się zameldować w nowo nabytym lokalu. Ale nie są to przypadki jedyne. Często przecież chodzi o zameldowanie w lokalu jego najemcy. I nie ma żadnych prawnych przeszkód aby go w lokalu można było zameldować, jego uprawnienie do

przebywania w lokalu wynikać bowiem będzie z umowy najmu. Nie ma również powodu by w lokalu nie mógł być zameldowany ktoś z rodziny lub znajomy właściciela. Wystarczy, że właściciel potwierdzi, iż wyraził zgodę na przebywanie w swoim lokalu osób pragnących dopełnić obowiązku meldunkowego.

Wydaje się, że należałoby rozważyć wprowadzenie jakichś sankcji dla osób które potwierdzić mogą uprawnienia do przebywania w lokalu, ale tego nie czynią. Konieczna jest również akcja informacyjna, która pozwoli właścicielom lokali wyzbyć się lęku o to, że meldując kogoś na pobyt stały czy też czasowy dłuższy niż 2 miesiące będą potem ograniczeni w prawie do dysponowania swym lokalem. Nie ma natomiast naszym zdaniem powodów do uznania, iż art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych jest sprzeczny z którymś ze wskazanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów Konstytucji.

Sporządziła: Joanna Konecka-Dobrowolska