



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Zastępca

Rzecznika Praw Obywatelskich

00-090 Warszawa

Tel. centr. 551 77 00

Al. Solidarności 77

Fax 827 64 53

Warszawa, dn. 16 kwietnia 2004 r.

Pan

Józef Oleksy

Wiceprezes Rady Ministrów

Minister Spraw Wewnętrznych

i Administracji

WARSZAWA

Szanowny Panie Premierze,

1. Zwrócił się do mnie Komitet Organizacyjny powołany w sprawie pozostawienia kodu pocztowego Raszówki reprezentujący mieszkańców siedmiu wsi gminy Lubin woj. Dolnośląskiego: Raszówka, Karczowiska, Zimna Woda, Lisiec, Wicień, Bukowna i Gorzelin. Mieszkańcy są niezadowoleni ze zmiany kodu pocztowego. W takiej samej sprawie zwrócił się do mnie - w imieniu mieszkańców miejscowości Kotulin, Paczyna, Proboszczewice i Pniów położonych na terenie Gminy Toszek - Burmistrz Miasta i Gminy Toszek. Zastrzeżenia do zmiany kodu wnioskodawcy tłumaczą zbędnymi wydatkami - jak np. na zmianę blankietów firmowych, pieczętki itp.- przy i tak już nienajlepszej sytuacji materialnej wielu z nich. Zmiana kodu pocztowego powoduje obowiązek wymiany dowodu osobistego, prawa jazdy - na których kod jest umieszczany - dokonania zmiany we wpisach we wszelkiego rodzaju rejestrach, w tym podatkowych, co jest związane z ponoszeniem kolejnych opłat.

Biuro RPO zwracało się o wyjaśnienia do dyrektorów okręgów poczty właściwych dla wymienionych miejscowości, zaś po uzyskaniu odpowiedzi nie dających zainteresowanym nadziei na zachowanie dotychczasowych kodów pocztowych sprawę przedstawiłem Prezesowi Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty.

Z otrzymanych odpowiedzi i dokumentów załączonych przez wnioskodawców wynika, że zmiana kodów pocztowych następuje wyłącznie dla realizacji celów ekonomicznych „Poczty Polskiej”, która - jako przedsiębiorstwo użyteczności publicznej -

swoją działalność musi prowadzić zgodnie z zasadami rachunku ekonomicznego, dostosowując się do realiów gospodarczych.

Pocztowe numery adresowe określają kierunek przebiegu przesyłek (przekazów) i obszar ich doręczeń. Zostały wprowadzone zarządzeniem Ministra Łączności Nr 89 z dnia 17 listopada 1972 r. w sprawie wprowadzenia pocztowych numerów adresowych, wydanym na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o łączności (Dz. U. Nr 8, poz. 48 z późn. zm.). Celem ich wprowadzenia miało być usprawnienie komunikacji pocztowej i przyspieszenie przekazywania przesyłek i przekazów pocztowych. Taką funkcję spełniają do chwili obecnej. Były zmieniane wielokrotnie w związku ze zmianami administracyjnymi kraju. Z wprowadzeniem pocztowych numerów adresowych określone zostały zasady adresowania przesyłek i przekazów pocztowych w regulaminie świadczenia pocztowych usług powszechnych.

System kodów pocztowych stał się użytecznym instrumentem systematyzowania wszelkiego rodzaju zinstytucjonalizowanych rejestrów oraz dokonywania wpisów w dokumentacji identyfikującej osoby prawne i fizyczne. Zgodnie jednak z ustawą z dnia 12 czerwca 2003 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. Nr 130, poz. 1188) podmiotem właściwym w sprawach kodu pocztowego była i jest wyłącznie „Poczta Polska”. Zmiana kodów pocztowych może dotyczyć terenu całej Polski, jak wszystko bowiem wskazuje „Poczta Polska” przewiduje konieczność prowadzenia działalności w nowych warunkach, w których usługi na obszarach gęsto zaludnionych i wysoko rozwiniętych będą przedmiotem rosnącej konkurencji rynkowej, a zapewnienie powszechnej dostępności usług pocztowych na terenach słabo zaludnionych stanie się bardziej kosztowne. Jednocześnie nie jest wykluczona możliwość powstania w przyszłości i stosowania innych oznaczeń kodowych przez innych - niż „Poczta Polska” - operatorów świadczących usługi pocztowe o charakterze powszechnym. Prawo pocztowe otworzyło bowiem drogę do liberalizacji rynku usług pocztowych i możliwe jest rozpoczęcie działalności przez innych operatorów.

Niezbędne staje się zatem wyraźne określenie roli kodów pocztowych we wszystkich dokumentach i rejestrach, z uwzględnieniem słusznego interesu osób fizycznych, jak i osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie będących osobami prawnymi. W aktualnym stanie prawnym żaden z tych podmiotów nie może odstąpić od posługiwania się kodami pocztowymi. I nie chodzi tu o posługiwanie się kodami przy korzystaniu z usług pocztowych, lecz o zdecydowanie bardziej niepokojące zjawisko, jakim jest wprowadzenie pocztowych numerów: adresowych jako koniecznego elementu adresów podawanych w różnych dokumentach i rejestrach. W ten sposób kody pocztowe będące instrumentem usprawniającym przekazywanie przesyłek i przekazów pocztowych stały się rodzajem systemu identyfikowania adresów dla potrzeb wszelkiego rodzaju dokumentów i rejestrów, mimo że nie mają cech ewidencji urzędowej. Twórcą systemu i jego jedynym dysponentem jest podmiot gospodarczy.

2. Kody pocztowe stanowią m.in. element adresu podawanego w dowodach osobistych. I tak.

Stosownie do art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 z późn. zm. w dowodach osobistych zamieszcza się adres miejsca zameldowania na pobyt stały, a w razie jego braku - zameldowania na pobyt czasowy trwający ponad dwa miesiące; w przypadku braku zameldowania na pobyt stały albo pobyt czasowy trwający ponad dwa miesiące, danych o adresie nie zamieszcza się. Sposób określenia adresu przy zameldowaniu na pobyt stały lub czasowy został ustalony w art. 9b ust. 2 ustawy, stanowiącym że adres określa się przez podanie w gminach, które uzyskały status miasta - nazwy miasta (dzielnicy), ulicy, numeru domu i lokalu (pomieszczenia) oraz nazwy województwa (pkt 1), zaś w innych gminach - nazwy miejscowości, numeru domu i lokalu (pomieszczenia), nazwy gminy i województwa (pkt 2). Określenie elementów adresu we wskazywany sposób pozostaje w ścisłym związku z podziałem terytorialnym kraju, przyjętym w ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.). Dla określenia adresu nie jest natomiast wymagane podanie kodu pocztowego.

Ustawowe określenie elementów adresu nastąpiło z dniem 27 maja 2001 r. poprzez dodanie w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych art. 9b - na mocy art. 1 pkt 3 ustawy 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). Rządowy projekt ustawy zmieniającej nie zawierał propozycji ustawowego określenia elementów adresu i przepis został wprowadzony z inicjatywy Senatu (druki sejmowe: Nr 2430 z 30 listopada 2000 r., Nr 2703 z 16 marca 2001 r. i Nr 2721 - bez daty).

W wykonaniu delegacji z art. 44 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 21 listopada 2000 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich wymiany, zwrotu lub utraty (Dz. U. Nr 112, poz. 1182 z późn. zm.). Na podstawie wniosku o wydanie dowodu osobistego sporządza się formularz, którego część A jest przekazywana do centrum personalizacji dokumentów, zaś część B wydawana wnioskodawcy. W części A formularz zawiera m. in. dane osobowe. Według wzoru formularza - stanowiącego załącznik nr 2 do rozporządzenia - w części przeznaczonej na adres zamieszkania należy podać rodzaj zameldowania, kod pocztowy, ulicę, miejscowość, numer domu i numer lokalu. Sam wzór dowodu osobistego - stanowiący załącznik nr 3 do rozporządzenia - nie wymienia elementów adresu. Wskazane w formularzu elementy adresu są zamieszczane w dowodach osobistych (z wyjątkiem rodzaju zameldowania). Jedynie w części B formularza podawana jest nazwa gminy, jednak zapisy w niej zawarte nie mają wpływu na to, z jakich elementów składa się adres podany w dowodzie osobistym.

Wzór dowodu i formularza został opracowany przed wejściem w życie art. 9b ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Wydaje się, że w tym czasie elementy adresu określał wyłącznie § 12 pkt 1 - 4 Regulaminu korzystania z usług pocztowych o charakterze powszechnym, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 97 Dyrektora Poczty Polskiej z dnia 5 listopada 1996 r., zgodnie z którym nadawca przesyłki pocztowej był zobowiązany do wpisywania pocztowego numeru adresowego i nazwy miejscowości, w której znajduje się pocztowa placówka oddawcza.

Mimo przyjęcia ustawowej definicji adresu do dnia dzisiejszego Rada Ministrów nie zmieniła części A formularza, przesyłanej do centrum personalizacji dokumentów. Zarówno w formularzach, jak i w dowodach osobistych adres jest podawany z pominięciem nazwy województwa i nazwy gminy, zawiera zaś kod pocztowy, który - w świetle art. 9b ust. 2 - nie stanowi części adresu. Tymczasem na zasadzie art. 37 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych dane zawarte w dowodzie osobistym przeznaczone do odczytania maszynowego oraz dane zawarte w numerze ewidencyjnym PESEL, nie mogą obejmować innych danych osobowych niż określone w ust. 1 pkt 1-4 i 6, wśród których nie zostały wymienione kody pocztowe.

Uprawnione jest zatem twierdzenie, że od 27 maja 2001 r. adresy podawane w części A formularza, przesyłanej do centrum personalizacji dokumentów, oraz w dowodach osobistych nie odpowiadają wymogom art. 9b ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Umieszczanie kodów pocztowych w adresach podawanych w dowodach osobistych stanowi naruszenie art. 37 ust. 3 tej ustawy.

Nie znajduje wytłumaczenia zaniechanie przez Radę Ministrów odpowiedniej zmiany części A formularza oraz przyjęcia jako zasady podawania w dowodach osobistych adresów w sposób odpowiadający postanowieniom art. 9b ust. 2 i art. 37 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Ze względu na wymóg podawania kodu pocztowego w części A formularza oraz umieszczanie go w dowodzie osobistym jako części adresu kod pocztowy jest odbierany - zarówno przez organy, przed którymi obywatele legitymują się dowodami osobistymi, jak i przez samych obywateli - jako niezbędny element adresu. Ma on o tyle istotne znaczenie, że w przypadku miejscowości noszących nazwy, które noszą również inne miejscowości w Polsce, jest wskazówką umożliwiającą zidentyfikowanie województwa i gminy, w której położona jest miejscowość wymieniona w adresie.

Na zasadzie art. 40 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych posiadacz dowodu osobistego ma obowiązek wymienić ten dokument w razie zmiany danych, które umieszcza się w dowodzie osobistym. W przypadku zmiany kodów pocztowych - z racji umieszczania ich w dowodach osobistych - posiadacze dowodów, których zmiana kodów dotyczy, są obowiązani wymienić ten dokument, żaden bowiem z przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych nie zwalnia z obowiązku

wymiany dowodu osobistego w przypadku zmiany kodu pocztowego podanego w adresie zamieszczonym w tym dokumencie.

Jeśli zatem zmiana kodów pocztowych objęła kilka miejscowości, wszyscy ich dorośli mieszkańcy są obowiązani wymienić dowody osobiste. Na wywiązanie się z tego obowiązku muszą nie tylko poświęcić niezbędny czas, lecz nadto ponieść koszty związane z załączeniem do wniosku o wydanie dowodu osobistego dwóch fotografii oraz uiścić należną opłatę stanowiącą równowartość kosztów jego wydania (30 zł). Jak Panu Premierowi wiadomo rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2000 r. w sprawie opłaty za wydanie dowodu osobistego (Dz. U. Nr 105, poz. 1110) - przewidując nie pobieranie odpłaty za wydanie tego dokumentu w przypadku powstania obowiązku wymiany dowodu osobistego z powodu administracyjnej zmiany nazwy miejscowości, nazwy ulicy lub numeru domu - nie wprowadza zwolnienia od opłaty w przypadku powstania obowiązku wymiany dowodu osobistego z powodu zmiany kodu pocztowego.

3. Zapoznałem się z rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych (druk sejmowy z dnia 23 lutego 2004 r. Nr 2564). Jej art. 1 pkt 4 zawiera propozycję nadania nowego brzmienia art. 9b ust. 2, który ma stanowić, że adres określa się przez podanie:

- w gminach, które uzyskały status miasta - nazwy miasta (dzielnicy), ulicy, numeru domu i lokalu, nazwy województwa oraz kodu pocztowego (pkt 1),

- w innych gminach - nazwy miejscowości, numeru domu i lokalu, nazwy gminy, nazwy województwa, kodu pocztowego oraz nazwy ulicy, jeżeli w miejscowości występuje podział na ulice (pkt 2).

Uzasadnienie projektu nie zawiera wyjaśnienia (dlaczego definicja adresu została uzupełniona o kod pocztowy. Treść projektu potwierdza jednak konieczność zmiany części A formularza i treści adresu podawanego w dowodzie osobistym przez uzupełnienie o nazwy województwa i gminy.

W związku z proponowanym w projekcie wprowadzeniem kodów pocztowych do ustawowej definicji adresu stwierdzić należy, że:

- system pocztowych kodów adresowych został stworzony i jest przekształcany przez podmiot - wprawdzie będący przedsiębiorstwem użyteczności publicznej - lecz jednak gospodarczy. Poprzez wprowadzenie kodów pocztowych do ustawowej definicji adresu system ten nabiera cech „ewidencji urzędowej”. Mimo to organy państwa nie mają i nie będą miały żadnego wpływu na tworzenie i przekształcanie tego systemu, który „Poczta Polska” z oczywistych przyczyn podporządkowuje i będzie podporządkowywać własnym interesom ekonomicznym;

- niezrozumiałe są przyczyny upartego dążenia ze strony organów państwa do nadania kodom pocztowym cech ewidencji urzędowej. System pocztowych kodów adresowych powstał gdy w Polsce nie istniały inne instrumenty umożliwiające systematyzowanie wszelkiego rodzaju zinstytucjonalizowanych rejestrów i dokonywanie

wpisów w dokumentacji identyfikującej osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Od momentu wprowadzenia miał charakter powszechny, a że był prosty – zasady jego stosowania były zrozumiałe dla ogółu społeczeństwa. Został bardzo szybko przyswojony i wniknął w naszą świadomość stając się stałym elementem organizacji życia społecznego. W sytuacji braku jakiegokolwiek innego systemu identyfikacyjnego system kodów pocztowych był wykorzystywany dla różnych innych celów, a nie tylko w świadczeniu usług pocztowych. Choć jego wdrożenie i stosowanie odegrało pozytywną rolę i w jakimś okresie czasu był on być może niezastępowalny, to aktualnie - mimo przywiązania do tego systemu - nie można zapominać, że jego ukształtowanie i powszechne stosowanie w wielu dziedzinach życia społecznego nastąpiło w istocie w odmiennej od obecnej sytuacji gospodarczej i politycznej, a także w czasie gdy jedynie dla potrzeb świadczenia usług pocztowych określano było pojęcie adresu.

Przypomnieć należy, że z nagłej i usprawiedliwionej interesem publicznym potrzeby jednoznacznego identyfikowania osób fizycznych powstał Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności, zwany „PESEL”. Początkowo był częściowo regulowany w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie wykonywania obowiązku meldunkowego i prowadzenia ewidencji ludności (Dz. U. Nr 32, poz. 176), a więc w akcie podustawowym. W celu dostosowania tego systemu do wymogów konstytucyjnych - na mocy zmian wprowadzonych w.w. ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. - w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych określone zostało pojęcie numeru „PESEL”, zasady jego nadawania, podmioty podlegające obowiązkowi nadania numeru i podmioty nadające numer. System został zatem wprowadzony do porządku prawnego aktem ustawowym. Jego przekształcanie może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy.

Inaczej jest z systemem kodów pocztowych. Ich stosowanie nie miało i nie ma dotychczas umocowania ustawowego. W aktualnej sytuacji nie jest to system stabilny i należy przewidywać dalsze dostosowywanie kodów pocztowych do potrzeb ekonomicznych „Poczty Polskiej”. Jeśli zatem kody pocztowe mają ustawowo stać się elementem adresu powinny zostać określone w ustawie, ale czy w sytuacji gdy stanowią one system kształtowany przez podmiot gospodarczy w ogóle można brać pod uwagę ustawowe ich określanie? Czy sprawa pozycji kodów pocztowych w systemie prawnym była rozważana przy sporządzaniu projektu ustawy?

Projekt nie przewiduje zmiany art. 40 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych polegającej na wyłączeniu obowiązku wymiany dowodu osobistego w przypadku zmiany kodu pocztowego. Jeśli państwo uważa wprowadzenie kodów pocztowych do adresu w dowodzie osobistym za wskazane, musi ponieść koszty wymiany tych dowodów. Jeśli jednak - kierując się racjonalnością - ustawodawca zwolni posiadaczy dowodów osobistych z obowiązku ich wymiany w przypadku zmiany kodów pocztowych, to

jakie racje - poza tradycją, przyzwyczajeniem i wygodą - przemawiają za umieszczaniem kodów pocztowych w adresach znajdujących się w dowodach osobistych. Należy bowiem oczekiwać, że kody będą szybko traciły aktualność. Bez kodu pocztowego w dowodzie osobistym lecz z nazwą województwa i gminy adres będzie bardziej precyzyjny od obecnie podawanego.

4. Truizmem byłoby przypominanie, że społeczeństwo polskie ubożeje. Konieczność wymiany dowodów osobistych z powodu zmiany kodów pocztowych - w istocie zatem z mało istotnej przyczyny - w sytuacji gdy wymiana z tego powodu nie została zwolniona od opłaty naraziło i będzie narażało mieszkańców, których zmiana kodów dotyczy, na poniesienie jej kosztów.

Mając na uwadze brak - od 27 maja 2001 r. - ustawowego umocowania do narzucenia przez Radę Ministrów podawania kodów pocztowych w adresach zamieszczanych w dowodach osobistych, a jednocześnie wynikający z art. 40 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych obowiązek ich wymiany w przypadku zmiany kodu pocztowego, zwracam się do Pana Premiera o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej za przedmiot zmianę art. 40 polegającą na wyłączeniu obowiązku wymiany dowodu w przypadku zmiany kodu pocztowego dla adresu podanego w tym dokumencie. W mojej ocenie zmiana ta powinna dotyczyć zarówno dowodów osobistych wydanych przed wejściem w życie art. 9b ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, jak i wydanych po jego wejściu w życie. Czy bowiem faktycznie informacja o przebiegu przesyłek (przekazów) pocztowych i obszarach ich doręczeń, jaka jest zawarta w kodzie pocztowym ma aż tak strategiczne znaczenie, że każdorazowa zmiana kodów musi narzucać obowiązek jej sprostowania poprzez wymianę dowodu osobistego? Podobnie sytuacja kształtuje się z prawami jazdy.

Polski system prawny dopuszcza posługiwanie się przez obywateli polskich książeczkowym dowodem osobistym, który jest dokumentem ważnym do dnia 31 grudnia 2007 r., jak i nowym dowodem osobistym. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych przyjęta została konieczność dopuszczenia możliwości swobodnego podróżowania i przekraczania granic państw Unii Europejskiej na podstawie dokumentów obydwu wzorów.

Mając na uwadze, że powstała sytuacja w jakiejś części jest wynikiem niedostosowania przez Radę Ministrów adresów podawanych w dowodach osobistych do dyspozycji art. 9b, jak również okoliczność, że mieszkańcy miejscowości, dla których „Poczta Polska” zmieniła kody pocztowe - podobnie jak w przypadku administracyjnej zmiany nazwy miejscowości, nazwy ulicy lub numeru domu - nie mieli żadnego wpływu na wprowadzenie tej zmiany oraz to, że „Poczta Polska” nie odpowiada za umieszczanie w dowodach osobistych stosowanych przez nią kodów pocztowych, co wyłącza kierowania wobec niej roszczeń o zwrot kosztów ich wymiany związanej wyłącznie ze zmianą kodów, zaś ewentualna zmiana ustawy wymaga odpowiedniego czasu - wnoszę o przedstawienie

Radzie Ministrów projektu zmiany rozporządzenia z dnia 30 listopada 2000 roku polegającej na wprowadzeniu zwolnienia od opłat za wydanie dowodu osobistego osób zobowiązanych do wymiany tego dokumentu z powodu zmiany kodów pocztowych zawartych w adresie podanym w dowodzie. Zmiana ta powinna uwzględniać okoliczność, że już aktualnie część mieszkańców dokonała być może wymiany dowodów tylko z powodu zmiany kodu pocztowego, wobec czego koniecznym jest zapewnienie im zwrotu pobranych opłat.

Jednocześnie proszę Pana Premiera o podanie motywów zachowania po 27 maja 2001 r. kodów pocztowych w części A formularza i w dowodach osobistych wydanych po tej dacie. Proszę o informację czy został przygotowany projekt odpowiednich zmian rozporządzenia z dnia 30 listopada 2000 r. i kiedy Rada Ministrów dokona jego zmiany? Jak będzie przedstawiała się sytuacja osób, które uzyskały dowód w formie karty elektronicznej zawierający adres bez wskazania nazwy gminy i województwa, w szczególności czy w przypadku wprowadzenia nazwy województwa i gminy do adresów zawartych w dowodach osobistych - osoby te będą musiały dokonać ponownej wymiany dowodów przed upływem terminu ich ważności? Jeśli tak - czy zostaną zwolnione od opłaty za wydanie dowodu?

Proszę również uprzejmie o rozważenie potrzeby przedstawienia Radzie Ministrów projektu usunięcia z projektu ustawy zmieniającej ustawę o ewidencji ludności i dowodach osobistych propozycji zmiany art. 9b ust. 2 polegającej na wprowadzeniu kodów pocztowych do definicji adresu.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
/-/ Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich