



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 8.08.2014

I.531.50.2014.AWO

Pan

Radosław Sikorski

Minister Spraw Zagranicznych

Al. J. Ch. Szucha 23

00 – 580 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

Wpłynęło do mnie pismo Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie wątpliwości powstałych na tle skarg obywateli polskich przebywających na stałe poza granicami kraju (kopia pisma Prezesa NSA w załączeniu). Poruszone przez Prezesa NSA zagadnienie w piśmie skierowanym do Ministra Spraw Zagranicznych dotyczy sygnalizowanych przez zainteresowanych obywateli problemów związanych z uzyskaniem pomocy ze strony jednostki konsularnej RP w sprawie wydania dowodu osobistego, a ściślej pośredniczenia tych jednostek w przekazaniu wniosku. Mając zaś na uwadze treść wyjaśnień Ministerstwa Spraw Zagranicznych, w polskim systemie prawnym brak jest podstaw, jak zauważył Prezes NSA w piśmie do Rzecznika Praw Obywatelskich, aby pomóc obywatelowi przebywającemu poza granicami kraju w uzyskaniu dowodu osobistego.

Mając powyższe na względzie, wystąpiłam w tej sprawie do Departamentu Konsularnego w MSZ z prośbą o przedstawienie stanowiska Ministerstwa w zakresie problemów, na jakie napotykają polscy obywatele przebywający poza granicami kraju w sytuacji, w której chcą oni wystąpić z wnioskiem o wydanie dowodu osobistego.

Odpowiedź, jaką otrzymałam od Dyrektora Departamentu Konsularnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, podtrzymuje wcześniejsze stanowisko Ministerstwa

w tej materii zaprezentowane w piśmie do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2013 r. (kopia pisma MSZ z dnia 11 września 2013 r. w załączeniu). Z treści tych pism wynika, że według obecnie obowiązujących przepisów, wniosek o wydanie dowodu osobistego – co do zasady – składa się osobiście w urzędzie gminy właściwym ze względu na miejsce stałego pobytu wnioskodawcy (§ 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich unieważnienia, wymiany, zwrotu lub utraty - Dz. U. Nr 47, poz. 384 ze zm.). Dopuszczalne od tej zasady wyjątki, dotyczące zarówno miejsca złożenia wniosku, jak i działania za pośrednictwem innych osób, uregulowane zostały odpowiednio w § 4 ust. 1 oraz § 5 ust. 1 powołanego rozporządzenia i nie ustanawiają one - w ocenie Departamentu Konsularnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych – zadań dla urzędów konsularnych. Obowiązujące regulacje, zdaniem Ministerstwa, nie przewidują możliwości złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego do organu innego niż urząd gminy, a zatem także przed konsulem, jak również nie upoważniają konsula do przyjęcia wniosku i przekazania go do właściwego organu. Ponadto w piśmie skierowanym do mnie w dniu 11 września 2013 r. Dyrektor Departamentu Konsularnego wskazał, że zgodnie z treścią art. 34 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (t.j. Dz. U. z 2006 r., Nr 139, poz. 993 ze zm.) obowiązek posiadania dowodów osobistych ciąży wyłącznie na obywatelach zamieszkałych w Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten, jak wskazał Dyrektor Departamentu, już na poziomie ustawowym ogranicza możliwe uciążliwości związane z ubieganiem się o wydanie dowodu osobistego przez osoby na stałe zamieszkałe poza granicami RP.

W kontekście powyższego wskazać trzeba, że powołana powyżej ustawa o ewidencji ludności i dowodach osobistych nie zwalnia jednak obywateli polskich przebywających za granicą z innych ustawowych obowiązków, takich jak zgłoszenie jego utraty czy też konieczność jego wymiany w określonych sytuacjach. Co więcej, brzmienie przepisu art. 40 ust. 3 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych nie pozostawia wątpliwości, że obowiązek ten dotyczy także osób przebywających za granicą, gdyż ustawodawca wyznaczył im dłuższy termin na wymianę dowodów

osobistych. Dodać także trzeba, że w myśl art. 55 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy osoba, która uchyła się od obowiązku wymiany dowodu osobistego, podlega karze ograniczenia wolności albo karze grzywny – zatem niedopełnienie obowiązku wymiany dowodu osobistego, który jak wykazano ciąży także na osobach przebywających za granicą, wiąże się z doniosłymi konsekwencjami.

Ponadto, zgodnie z treścią art. 42 ust. 1 ustawy *o ewidencji ludności i dowodach osobistych* osoba, która utraciła dowód osobisty, jest obowiązana niezwłocznie zawiadomić o tym najbliższy organ gminy lub właściwą ze względu na miejsce pobytu polską placówkę konsularną. Organy te wydają zaświadczenie o utracie dowodu osobistego, ważne do czasu wydania nowego dokumentu oraz powiadamiają o tym przy użyciu dostępnych środków, w szczególności telefaksu lub poczty elektronicznej, organ, który wydał dowód osobisty, w celu unieważnienia dokumentu. Z kolei jak stanowi art. 42 ust. 6 ustawy osoba, która utraciła obywatelstwo polskie, jest obowiązana zwrócić niezwłocznie dowód osobisty organowi, który wydał ten dokument, albo właściwej ze względu na miejsce jej pobytu polskiej placówce konsularnej.

Mając powyższe na uwadze, wskazać trzeba, że konsul może zatem pośredniczyć w niektórych sprawach związanych z dowodami osobistymi i za rozwiązaniem takim z pewnością przemawiają względy szybkiego i skutecznego ich załatwienia. Analiza powołanych powyżej przepisów ustawy *o ewidencji ludności i dowodach osobistych* nie pozwala przyjąć wyjaśnień Departamentu Konsularnego MSZ, albowiem brak wynikający z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich unieważniania, wymiany, zwrotu lub utraty, ewentualnego pośredniczenia przez konsula przy wydawaniu dowodu osobistego jest, w mojej ocenie, niespójny z innymi rozwiązaniami przyjętymi na gruncie ustawy *o ewidencji ludności i dowodach osobistych* i utrudnia obywatelowi pozostającemu za granicą spełnienie ustawowych obowiązków.

Za negatywną oceną pominięcia w aktach normatywnych możliwości złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego za pośrednictwem konsula może również przemawiać to, iż wyjątki od osobistego złożenia wniosku we właściwym urzędzie

gminy, określone w § 5 pkt 1 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów, dotyczą kręgu podmiotów, które nie mają pełnej zdolności do czynności prawnych i to właśnie ta okoliczność jest podstawą wyłączenia ich od obowiązku osobistego dokonania tych czynności. Dopiero § 5 pkt 3 rozporządzenia dotyczy takich sytuacji, które faktycznie, a nie prawnie, ograniczają możliwość osobistego złożenia wniosku. Przepis ten stanowi, że w przypadku niemożności osobistego złożenia wniosku z powodu choroby, niepełnosprawności lub innej niedającej się pokonać przeszkody, osoba zawiadamia o tym organ gminy, który zapewnia przyjęcie wniosku w miejscu pobytu tej osoby, jeżeli pozwalają na to okoliczności, w jakich się ona znajduje. Z rozwiązania tego mogą jednak skorzystać jedynie obywatele polscy przebywający na terytorium RP. Oznacza to, że obywatele przebywający poza granicami nie mogą skorzystać z pomocy, jaką byłoby zdjęcie z nich obowiązku osobistego stawiennictwa, nawet gdyby zaistniały wymienione powyżej okoliczności. Moim zdaniem, prowadzi to do znacznego zróżnicowania sytuacji obywateli przebywających na terytorium RP i poza jego granicami, mimo, że w dużej mierze ciąży na nich takie same obowiązki i zagrożenie taką samą odpowiedzialnością karną.

Z tych też względów, w mojej ocenie, niezwłocznego rozważenia wymaga wprowadzenie do porządku prawnego takiej regulacji, która umożliwiłaby w określonych sytuacjach pomoc konsula obywatelom polskim przebywającym poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej i jego pośrednictwo w sprawach związanych z realizacją obowiązków wynikających z powołanej powyżej ustawy.

W związku z tym, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), przedkładam Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiocie możliwości zapewnienia skuteczniejszej ochrony praw obywatelskich.

Załącznik 2

Z poważaniem

Janina J...