



Warszawa, dnia, 16 maja 2001 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

prof. dr Andrzej Zoll

RPO/ 295208/98/X/KMS

00-090 Warszawa Tel. centr. 55 17 700
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

W Warszawie

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) oraz art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 z późn. zm.)

Wnoszę

o stwierdzenie niezgodności 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 późn. zm.) z art. 2, art. 7, art. 32, art. 52 ust. 1 in fine i art. 83 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I.

Przepis art. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych nakłada na osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązek meldunkowy polegający m in. na zameldowaniu się w miejscu pobytu stałego lub

czasowego (art. 4 pkt 1 tej ustawy). Natomiast z zapisu art. 9 ust. 2 wymienionej ustawy wynika, iż oprócz przedstawienia potwierdzenia do pobytu w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie, wymagane jest jeszcze wykazanie się uprawnieniem do przebywania w tym lokalu. Zgodnie bowiem z treścią art. 9 ust. 2 „, 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.

W efekcie takiego zapisu wiele osób (w większości wypadków bez własnej winy) nie może zameldować się w miejscu pobytu stałego, gdyż nie przysługuje im uprawnienie, o którym wyżej mowa. Duża grupa obywateli nie ma żadnego meldunku, lub zameldowana jest w innym miejscu niż miejsce faktycznego pobytu. Prowadzi to do sytuacji, w której część obywateli pozostaje poza ewidencją ludności, w wyniku czego cały system ewidencji, który w założeniu miał być powszechny, nie spełnia tego kryterium. Taki zapis wywołuje zarówno skutki zaprzeczające celowi ustawy jak i powoduje utrudnienia w załatwianiu różnorodnych spraw wymagających wskazania adresu.

II.

Kontrola ruchu ludności polegająca na meldowaniu osób w miejscu stałego lub czasowego ich przebywania służy państwu w różnorodnych celach; niezbędna wydaje się być przy sporządzaniu list wyborców, programów pomocy w tym np. planów ewakuacji w sytuacji zagrożenia ludności, ułatwiać powinna kontrolę wykonywania obowiązku szkolnego, ocenę potrzeby zapewnienia opieki zdrowotnej, zapewnić równe prawa członkom wspólnot samorządowych. Ewidencję i kontrolę ruchu ludności obowiązane są prowadzić na swym terenie gminy. Rozwiązanie to zostało przyjęte jeszcze w okresie międzywojennym Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności (Dz. U. Nr 32, poz. 309) oraz ustawą z dnia 15 marca 1932 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. (Dz. U. Nr 38, poz.390). Przepisy Rozporządzenia, obowiązujące do 1961 r., jednoznacznie rozstrzygały o rejestracyjnym charakterze meldunku nie wywołującym skutków bezpośrednich na wykonywanie innych praw. Spoczywający na obywatelu obowiązek mający służyć kontroli ruchu ludności przez państwo, sprowadzał się do konieczności zgłoszenia swego pobytu właścicielowi domu lub osobie zarządzającej wynajmem mieszkań. Zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 1 tego rozporządzenia, „kto przebywa w jakiegokolwiek miejscowości dłużej niż 3 dni winien być zameldowany w gminie przed upływem następnych 24 godzin. Obowiązek zameldowania ciąży na właścicielu lub dzierżawcy domu, w którym podlegający

zameldowaniu każdorazowo przebywa.". Zatem nie obywatel, zmieniający swobodnie miejsce swego pobytu, ale gospodarz lokalu, oddanego czasowo lub na stałe osobie przybywającej z zamiarem dłuższego od doby pobytu, miał określone obowiązki wobec organów państwa rejestrujących ruch ludności.

Charakter rejestracyjny meldunku w zasadzie utrzymany został w przepisach obowiązujących w okresie powojennym aż do 1984 r. Deficyt mieszkań i administracyjny sposób ich rozdziału sprawił jednak, że już w ustawie z dnia 14 lipca 1961 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności (Dz. U. Nr 33, poz. 164) wprowadzono przepis pozwalający organowi meldującemu na ocenę celowości zameldowania i umożliwiający odmowę zameldowania w przypadku gdyby lokal, w którym dana osoba ma być zameldowana, byłby przez to nadmiernie zagęszczony lub, gdy okoliczności wskazywałyby, że zameldowanie ma być pozorne lub służyć uzyskaniu przydziału innego mieszkania. Techniczno rejestracyjny charakter meldunku utrzymany został początkowo w łączącej sprawę rejestracji pobytu i dokumentacji tej rejestracji ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

m.

Zasadnicze zmiany w tym zakresie wywołujące do chwili obecnej negatywne skutki w sferze praw obywateli, wprowadziła ustawa z dnia 26 kwietnia 1984 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych i ewidencji ludności (Dz. U. Nr 26, poz. 132). Zmiany te polegały przede wszystkim na powiązaniu zameldowania na pobyt stały lub czasowy trwający ponad 2 miesiące z uprawnieniami do lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie oraz na wprowadzeniu instytucji wymeldowania z miejsca pobytu stałego na podstawie decyzji administracyjnej. Wprowadzenie do ustawy o ewidencji ludności zapisu, który uzależnia zameldowanie od przedstawienia uprawnienia do przebywania w lokalu spowodowało naruszenie istoty ewidencji ludności, gdyż o zarejestrowaniu informacji o określonym miejscu pobytu osoby zaczął decydować nie wyłącznie sam fakt zgłoszenia tej okoliczności, lecz także przesłanka zupełnie nie mająca znaczenia dla dokonania tej czynności materialno - technicznej tj. posiadanie uprawnień do lokalu. Ugruntowano tym samym przekonanie, że zameldowanie w lokalu rodzi do niego uprawnienia. Zamiarem ustawodawcy było umożliwienie (ułatwienie) spółdzielniom mieszkaniowym i przedsiębiorstwom komunalnym zarządzającym mieszkaniami pełnej kontroli nad właściwym gospodarowaniem zasobami mieszkaniowymi, stało się natomiast - jak wynika z doświadczeń Rzecznika Praw

Obywatelskich- źródłem praktyki prowadzącej do naruszania praw obywateli w różnorodnych dziedzinach życia.

Stosując kwestionowany przepis art. 9 ust. 2 zarządcy zasobów mieszkaniowych częstokroć bezpodstawnie odmawiają potwierdzenia uprawnień do przebywania w lokalu, dążąc do rozpatrywania na tle przepisów meldunkowych spraw majątkowych, rozliczeniowych, czy wewnątrz - spółdzielczych. Podobnie wygląda sytuacja w budynkach stanowiących prywatną własność; właściciele odmawiają potwierdzenia uprawnień, chociaż użyczają pomieszczenia i to niekiedy członkom rodziny.

IV.

Do naruszeń powstałych na tle powyższej regulacji dochodzi najczęściej w sytuacji, gdy osoba zainteresowana zmianą miejsca swego pobytu wymeldowuje się z miejsca stałego pobytu, a następnie nie zostaje zameldowana w nowym miejscu pobytu z uwagi na brak uprawnień do lokalu, lub zostaje wymeldowana na mocy decyzji administracyjnej na wniosek strony. Prosta czynność materialno - techniczna potwierdzenia uprawnień przeradza się często w przewlekłe postępowanie administracyjne kończące się wydaniem decyzji administracyjnych lub wyrokiem sądu administracyjnego w sprawach często oczywistych. Ma to negatywny wpływ na rejestracyjną funkcję ewidencji ludności i w praktyce powoduje niemożność spełnienia obowiązku meldunkowego nie tylko w terminach określonych w ustawie, ale też w ogóle. Instytucja potwierdzenia uprawnień utrudniła i wydłużyła tryb dokonywania zameldowania osoby, która przebywa dłuższy czas w mieszkaniu w sytuacji oczywistej i zrozumiałej. Np., gdy były małżonek odmawia potwierdzenia uprawnień współmałżonkowi w budynku stanowiącym majątek dorobkowy z byłego małżeństwa, lub, gdy nie wyraża zgody jeden z kilku (kilkunastu) współwłaścicieli.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi, wskazujące na to, iż osoby nigdzie nie zameldowane mają problemy z załatwieniem zarówno najprostszycch spraw dotyczących uzyskania określonych dokumentów, np. zarejestrowania samochodu, uzyskania paszportu, otwarcia rachunku bankowego, jak również tych, od których zależy ich dalsza egzystencja np. przyjęciem do pracy czy uzyskaniem mieszkania z zasobów komunalnych.

Reperkusje decyzji w sprawach meldunkowych oraz stosownych wpisów w dowodach osobistych rzutują na realizację prawa do pracy. Obywatele bez wpisu w dowodzie o stałym miejscu zamieszkania są w tym zakresie przedmiotem dyskryminacji nie mającej zresztą żadnego prawnego uzasadnienia, lecz będącej tylko konsekwencją utrwalonej błędnej praktyki, niesłychanie trudnej do udowodnienia wobec uznaniowych kryteriów wyboru

pracowników. Jak podnoszą autorzy listów kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, w praktyce pracodawca mając do wyboru osobę zameldowaną i osobę bez wpisu w dowodzie o meldunku wybierze zawsze osobę zameldowaną. Łatwiejsze wydaje się być bowiem ustalenie miejsca jej pobytu w przypadku np. naruszeń dyscypliny pracy czy odpowiedzialności materialnej, wreszcie wypłaty wynagrodzenia. Często praktyką wymagającą interwencji Rzecznika, jest odmowa założenia konta bankowego osobom bez stałego zameldowania i odsyłanie w tym zakresie do usług innych banków.

Negatywne dla obywateli konsekwencje mające swój początek w utracie (nie uzyskaniu) - w znaczeniu formalnym - miejsca pobytu wprawdzie najwyraźniej rysują się na tle prawa do pracy, jednakże występują i w innych dziedzinach o dużej doniosłości społecznej. Część skarg zawiera zarzuty naruszania wobec obywateli nie posiadających meldunku również gwarantowanego Konstytucją prawa do nauki. Prowadzenie szkół stało się po reformie państwa zadaniem samorządu terytorialnego. Rzecznik spotyka się z praktyką stosowaną wobec osób bez wpisu o meldunku, nieuznawania ich praw jako członków wspólnoty samorządowej. Osoby takie doświadczają również odmowy przyjęcia dzieci do placówek oświatowych. Regułą są odmowy przyjęcia dziecka do przedszkola. Coraz rzadziej Rzecznik spotyka się z praktyką odmowy przyjęcia dziecka nigdzie nie zameldowanego do szkoły, jednakże - jak podkreślają autorzy kierowanych do Rzecznika listów - przy załatwianiu zapisywania dziecka do szkoły dochodzi przynajmniej do naruszenia ich godności przez zaznaczanie, że sprawa ma charakter uznaniowy i wymaga uczynienia wyjątku dla tego dziecka, którego brak meldunku utożsamiany jest z bezdomnością.

Podobne ograniczenia stały się praktyką przy udzielaniu świadczeń pomocy społecznej, które łatwiej jest uzyskać osobom zameldowanym - uznawanym za stałych mieszkańców gminy. Często osoby oczekujące pomocy materialnej odsyła się do miejscowości, w której ostatnio (niekiedy dawno) były na stałe zameldowane. Zauważyć przy tym należy, że ustawa z dnia 29 listopada 1990 r o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.) w art. 2 a ust 1 pkt 5a definiuje jako osobę bezdomną osobę nigdzie nie zameldowaną na pobyt stały w rozumieniu, przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Z kolejnego, art. 3 tej ustawy wynika, iż pomocy społecznej na zasadach określonych w ustawie udziela się osobom i rodzinom, w szczególności z powodu bezdomności. Posługiwanie się tą definicją rodzi fikcję prawną prowadzącą do wniosków, że osoba mieszkająca w lokalu, do którego swych praw nie może potwierdzić z różnych, często formalnych powodów jest osobą bezdomną.

Brak meldunku wiązany jest z brakiem uprawnienia do oczekiwania w kolejce na mieszkanie komunalne (Rzecznik interweniował w przypadkach gdzie uchwały gmin o polityce mieszkaniowej zawierały takie zapisy). Mieszkańcy o nieuregulowanym (nie potwierdzonym meldunkiem) prawie do lokalu nie mogą korzystać z dodatków mieszkaniowych.

Wśród osób spotykających się z tego typu praktyką rodzi się przekonanie, że państwo - skarżący utożsamiają, bowiem praktykę służb pracowniczych, bankowych, i różnego typu administracji z działalnością państwa - nie realizuje podstawowych praw obywatelskich zagwarantowanych w Konstytucji RP.

V.

Jak wynika z powyższego funkcjonowanie kwestionowanego przepisu wywołuje bardzo szkodliwe zjawisko społeczne spowodowane niedoskonałością prawa, chociaż mające zastosowanie w omawianych sprawach poszczególne akty prawne regulują odrębne dziedziny życia w sposób w zasadzie prawidłowy. Zjawisko to powstało w związku z działaniem różnorodnych przepisów prawnych powodujących często wiele sprzeczności przy wzajemnym ich zestawieniu. Analiza wpływających do Rzecznika spraw pozwala wyodrębnić grupę obywateli posiadających „uboższe prawa” w stosunku do pozostałych, co narusza zasadę równości. Istniejącą sytuację cechuje więc niedostatek gwarancji poszanowania praw obywateli wynikający na styku ochrony prawnej, regulowanej aktami normującymi skądinąd niewadliwie różne dziedziny życia. Omawiany stan przyjmuje błędne założenie, jakoby każdy obywatel miał uprawnienie do jakiegoś mieszkania i założenie to stanowi podstawę regulacji normatywnych lub utrwalonej praktyki. Utrzymywanie takiego założenia uzasadnia zarzut pewnej hipokryzji prawa., ale również narusza rażąco zasadę określoną w art. 32 Konstytucji, przez niczym nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej obywateli.

Wymaga podkreślenia, że stosownie do art. 52 ust. 1 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Kwestionowany przepis ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych nałożył wynikający z celów rejestracyjnych obowiązek legalizowania pobytu, wprowadzając ograniczenia naruszające proporcje między rangą interesu publicznego, a zmniejszeniem uprawnień. Ustanawiając ograniczenia przekraczające uzasadniony stopień uciążliwości naruszył zakaz nadmiernej ingerencji, będący jednym z przejawów zasady zaufania obywateli do państwa. Określona w art. 2 Konstytucji RP klauzula demokratycznego

państwa prawa, wymaga poszanowania zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. To wymaganie wywiedzione w drodze orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego powiązane jest z zasadą proporcjonalności, której poszanowanie wymaga by wprowadzona regulacja była w stanie doprowadzić do zamierzonych nią skutków, by była niezbędna dla ochrony interesu publicznego a jej efekty pozostawały w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Powiązanie zameldowania z koniecznością potwierdzenia uprawnień do przebywania w lokalu wskazuje na drastyczne naruszenie swobody regulacyjnej, nie prowadzi bowiem do skutku, jakim jest rejestracja stanu faktycznego. Nie sposób również wywieść, jaki interes publiczny miałyby być chroniony takim zapisem. Ewidentna jest także dysproporcja między efektem regulacji, a ciężarem nakładanym na obywatela. Zauważyć należy, że uprawnienie do lokalu ma w zasadzie charakter cywilnoprawny i na jego tle dochodzi do sporów, które muszą rozstrzygać sądy powszechne. Wydłuża to czas oczekiwania na dokonanie przez organ ewidencyjny zameldowania powodując także wskazane wyżej uciążliwości. W uzasadnieniu uchwały z dnia 11 lutego 1993 r. sygn. akt III AZP 28/92 Sąd Najwyższy stwierdził: "Państwo samo skomplikowało procedurę ewidencyjną przez nazbyt maksymalistyczne dążenie do uchwycenia ewidencji takich stanów faktycznych, które będą równocześnie stanami prawnymi. W kontekście tych wymagań, które obecnie wydają się anachronicznymi, trzeba liczyć się ze znaczną, w razie sporów, przewlekłością procedury ewidencyjnej".

Wyrażony w art. 7 Konstytucji obowiązek przestrzegania praw przez organy władzy publicznej obliguje również organy ustawodawcze do formułowania w stanowionych ustawach przepisów pozostających w zgodności z przepisami Konstytucji. Oznacza to również wymóg rozważnego nakładania na obywateli obowiązków, a także jasności przesłanek, którymi kierował się prawodawca przy ich wprowadzaniu.

Uwarunkowanie zameldowania na pobyt stały od posiadania uprawnienia do przebywania w lokalu ma również inne negatywne skutki dla wszystkich obywateli i osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej, którzy nie legitymują się tym uprawnieniem, gdyż uniemożliwiają im wykonanie nałożonego przez ustawodawcę obowiązku zameldowania się w miejscu pobytu, naraża ich na odpowiedzialność za wykroczenia. Zgodnie bowiem z art. 147 Kodeksu wykroczeń, kto nie dopełnia ciężącego na nim obowiązku meldunkowego, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany.

Sytuacja, w której państwo nakłada na obywateli określony obowiązek za niewykonanie, którego przewiduje sankcje karne i jednocześnie wprowadza ograniczenia uniemożliwiające

wielu osobom wykonanie tego obowiązku, pozostaje w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprzeczności także z art. 83 Konstytucji RP zgodnie z którym, każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej

Problem ten wymaga ze względu na wielką szkodliwość społeczną zdecydowanego rozwiązania.

VI.

Wadliwość przepisów meldunkowych, nakładających na obywateli obowiązek, który nie może być przez nich wykonany i jednocześnie rodzący skutki w sferze innych praw był wielokrotnie sygnalizowany przez Rzecznika naczelny organom państwa, w tym Prezesowi Rady Ministrów oraz właściwemu w tych sprawach Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Problem osób nigdzie nie zameldowanych i wiążące się z nim utrudnienia był przedmiotem badań Rzecznika jeszcze w 1988 r. Opracowane zostało wówczas „Stanowisko Rzecznika praw Obywatelskich w sprawie sytuacji prawnej obywateli.PRL bez formalnie uregulowanej sprawy miejsca pobytu” adresowane następnie do naczelnych organów państwa, zainteresowanych ministrów oraz niektórych innych organów i organizacji. Już wówczas Minister Spraw Wewnętrznych zapewnił, że „w toku prac legislacyjnych nad zmianą obowiązującej ustawy zostaną skrupulatnie rozważone i wzięte pod uwagę wszystkie sprawy zawarte w przedstawionym Stanowisku”. W 1996 r. w efekcie kolejnych wystąpień Rzecznik uzyskał informację, że w resorcie spraw wewnętrznych i administracji opracowany został projekt nowelizacji ustawy o ewidencji ludności, który przewiduje przywrócenie zameldowaniu charakteru czysto rejestracyjnego. Od tej chwili odpowiadając na kolejne wystąpienia Rzecznika Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji za każdym razem podejmował zobowiązanie, że wspomniany projekt w najbliższym czasie zostanie przesłany do Parlamentu, jednak zapewnienia te nie znalazły odzwierciedlenia w faktach. Dokonywane zmiany dotyczyły jedynie nowelizacji zapisów rozdziału o dowodach osobistych. Wprawdzie w grudniu 2000 r. do Sejmu trafił projekt zmiany ustawy o ewidencji ludności, jednakże dotyczy on zwłaszcza prowadzenia ewidencji w formie elektronicznego zapisu danych, nie zmienia natomiast kwestionowanego art. 9 ust. 2. Rzecznik zapoznał się również z podjętą na posiedzeniu w dniu 15 marca br. uchwałą Senatu w sprawie zmiany ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, która wprowadza poprawki w art. 9 jednakże ich treść pozostaje bez wpływu na obowiązujący zapis kwestionowanego art. 9 ust. 2. Tak więc nadal w obowiązującym porządku prawnym funkcjonują przepisy, które nie tylko uniemożliwiają niektórym obywatelom uzyskanie zameldowania w miejscu pobytu

stałego, co stwarza dla nich szereg trudności w życiu codziennym, ale także nie służą ewidencji ludności, gdyż oparty na nich rejestr zawiera niepełne bądź nieaktualne informacje o miejscu pobytu obywateli. Narusza to zasady określone w art. 2 i 7 Konstytucji RP i pozostaje w sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 32, a także treścią praw określonych w art. 52 ust. 1 *in fine* ustawy zasadniczej oraz wynikającą z art. 83 normą konstytucyjną określającą obowiązek przestrzegania praw Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając na uwadze powyższe złożenie wniosku do trybunału Konstytucyjnego było niezbędne.

/-/ Andrzej Zoll