



Warszawa, dnia 26 listopada 2012 r.

KANCELARIA SENATU
BIURO LEGISLACYJNE

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych
oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 250)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw została uchwalona przez Sejm w dniu 23 listopada 2012 r. Zasadniczym celem w niej realizowanym jest przesunięcie na dzień 1 stycznia 2015 r. terminu wejścia w życie ustaw:

- z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. nr 217, poz. 1427) oraz
- z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. Nr 167, poz. 1131 oraz z 2011 r. Nr 133, poz. 768).

Ustawa wprowadza także istotne zmiany w treści nowej ustawy o dowodach osobistych, polegające na odstąpieniu od wdrażania systemu elektronicznych dowodów osobistych oraz podpisu elektronicznego. Decyzja ta wynika z istotnych przyczyn wewnętrznych i zewnętrznych.

Opublikowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji raport Państwa 2.0 wskazał na:

- brak środków budżetowych koniecznych do zabezpieczenia wydawania elektronicznych dowodów osobistych oraz
- niewłaściwie zaplanowaną kolejność realizacji prac wdrożeniowych, która nie uwzględnia nieustannego rozwoju technologii oraz zmian otoczenia prawnego i instytucjonalnego.

Z czynników o charakterze zewnętrznym należy dodać podjętą przez Komisję Europejską decyzję o czasowym wstrzymaniu certyfikacji środków unijnych na realizację 7. Osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, w ramach której prowadzony był projekt pl.ID - polska ID karta oraz podjęcie przez Komisję prac nad

projektem Rozporządzenia „w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym”. Wprowadzenie jednolitego systemu uwierzytelniania obywateli państw członkowskich UE w systemach teleinformatycznych mogłoby się kłócić z wprowadzonym w Polsce odrębnym systemem identyfikacji opartym na podpisie osobistym, co prowadziłoby do narastających kosztów ewentualnego dostosowania się do wymogów unijnych.

Ustawa przewiduje przesunięcie terminu zniesienia obowiązku meldunkowego na dzień 1 stycznia 2016 r. co wynika przede wszystkim z potrzeby zakończenia przebudowy rejestru PESEL do takiego etapu, na którym będzie on rejestrem referencyjnym dla wszystkich innych baz danych administracji publicznej.

Do dnia wejścia w życie obu nowych ustaw przedłużone zostanie obowiązywanie aktualnie obowiązującej ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, przy czym wdrożone zostaną jednak niektóre z rozwiązań, których wejście w życie przewidziane było pierwotnie na dzień 1 stycznia 2013 r.

Zmiany te polegają w szczególności na:

- 1) zniesieniu obowiązku zameldowania obywateli polskich oraz obywateli UE, obywateli państw EFTA – stron EOG i Konfederacji Szwajcarskiej na pobyt czasowy trwający do 3 miesięcy;
- 2) likwidacji obowiązku meldunkowego wczasowiczów i turystów;
- 3) likwidacji obowiązku właścicieli, dozorców, administratorów nieruchomości oraz zakładów pracy w zakresie kontroli spełniania obowiązku meldunkowego przez mieszkańców lub pracowników;
- 4) wprowadzeniu możliwości spełniania obowiązku meldunkowego przez pełnomocnika;
- 5) wprowadzeniu możliwości automatycznego wymeldowania się przy zameldowaniu w nowym miejscu;
- 6) wydłużeniu terminu na realizację obowiązku meldunkowego z 4 do 30 dni oraz zniesienie karalności czynu polegającego na niedopełnieniu obowiązku meldunkowego przez obywateli polskich, obywateli UE oraz obywateli EFTA – stron EOG i Konfederacji Szwajcarskiej;
- 7) odstąpieniu od konieczności zgłaszania przy meldowaniu się informacji o wykształceniu, obowiązku wojskowym oraz przedkładania wojskowego dokumentu osobistego;

- 8) wydłużeniu z 3 do 6 miesięcy długości okresu wyjazdu zagranicznego, który będzie objęty obowiązkiem zgłoszenia w organie ewidencji ludności.

Ustawa wprowadza do nowelizowanej ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych definicję danych jednostkowych, co ma prowadzić do ułatwienia uzyskiwania określonych danych z ewidencji ludności oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Przekazana Senatowi ustawa o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw została uchwalona przez Sejm na 27. posiedzeniu w dniu 23 listopada 2012 r.

Projekt będący pilnym przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 835), był przedmiotem prac sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych, która wprowadziła do niego liczne poprawki redakcyjne znacznie skracając w ten sposób jego treść oraz dodała przepis zmieniający ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, jako konsekwencję zmiany ustawy o dowodach osobistych.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono dwie poprawki zamierzające do przywrócenia w ustawie o dowodach osobistych systemu wdrażania systemu elektronicznych dowodów osobistych oraz podpisu elektronicznego. Poprawki nie zostały przyjęte przez Sejm.

III. Uwagi szczegółowe i propozycje poprawek

1) W art. 1 w pkt 2, w zmienianym art. 9 ust. 3 należy dokonać zmiany treści przepisu i uzupełnić go o informację, że zgłaszany w organie gminy wyjazd, to taki, który przekracza okres 6 miesięcy. Przepis, który wprowadza obowiązek zgłaszania wyjazdu znajduje się wprawdzie w art. 15 ust. 3, jednak wydaje się, że rozbudowaną zawartość art. 9 ust. 3 można skrócić, uzupełniając o istotną dla obywatela treść.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 2, w art. 9 w ust. 3 wyrazy „zgłoszenia wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej oraz powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej” zastępuje się wyrazami „zgłoszenia wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej na okres dłuższy niż 6 miesięcy oraz powrotu z takiego wyjazdu”;

2) w art. 1 w pkt 7, w zmienianym art. 15 w ust. 1a w pkt 13 należy zmienić wskazany w przepisie termin 2 miesięcy na obowiązujący w nowej ustawie okres zameldowania się na

pobyt czasowy powyżej 3 miesięcy.

W dotychczasowej treści przepis nakazuje zgłaszać organowi gminy miejsce pobytu stałego lub czasowego trwającego ponad 2 miesiące, podczas gdy zgodnie z przyjętymi w ustawie przepisami obowiązek meldunkowy obywatela polskiego w miejscu pobytu czasowego powstaje tylko wtedy, gdy pobyt ten trwa ponad 3 miesiące.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 7, w lit. a po tiret pierwszym dodaje się tiret drugie w brzmieniu:

„- pkt 13 otrzymuje brzmienie:

„13) adres dotychczasowego miejsca pobytu stałego lub czasowego trwającego ponad 3 miesiące”;

3) w art. 1 w pkt 8 w zmienianym art. 15a w ust. 1 i 2 w sposób stylistycznie niepoprawny ustawa posługuje się wyrazem „osoba”, ponadto przepis art. 15a ust. 1 wymaga doprecyzowania w zakresie wyrażenia „adres dotychczasowego pobytu” i dostosowania go do terminologii, którą posługuje się ustawa „adres miejsca pobytu”.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 8, w art. 15a:

a) w ust. 1:

- wyrazy „osoba może dokonać” zastępuje się wyrazami „można dokonać”,

- wyrazy „o ile wskaże adres dotychczasowego pobytu” zastępuje się wyrazami „po wskazaniu adresu (wskazując adres) dotychczasowego miejsca pobytu”,

b) w ust. 3 po wyrazie „osoba” dodaje się wyrazy „meldująca się”;

4) w art. 1 w pkt 11, w art. 24 w ust. 1 i 3 ustawa określa szczegółowo, na czym polega obowiązek meldunkowy cudzoziemców przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis zawarty w ust. 2, dotyczący członków rodzin cudzoziemców nie zawiera warunku przebywania tych osób na terytorium RP dla powstania obowiązku meldunkowego. Można by stąd wnioskować, że obowiązek taki istnieje dla członków rodziny cudzoziemca przebywającego w Polsce nawet, gdy przebywają oni poza granicami RP.

Jednak wnioskowanie takie nie może być prawidłowe, gdyż art. 23 stanowi, że „Cudzoziemiec przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązany wykonywać obowiązek meldunkowy na zasadach określonych w ustawie”.

Stąd wniosek, że w ust. 1 i 3 zbędne jest dodawanie warunku przebywania cudzoziemca na

terytorium RP, jako powtarzającego treść normatywną art. 23.

Propozycje poprawki mogą być dwojakie - wykreślenie tego warunku z ust. 1 i 3 albo dodanie go w pominiętym ust. 2.

Propozycje poprawek:

- w art. 1 w pkt 11, w ust. 1 i 3 skreśla się wyrazy „przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,”;
- w art. 1 w pkt 11, w ust. 2 po wyrazach „Konfederacji Szwajcarskiej,” dodaje się wyrazy „przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,”;

5) w art. 1 w pkt 23 zawarta jest zmiana art. 55 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, który został dostosowany do nowych przepisów związanych z posiadaniem dowodu osobistego. Treść tego przepisu nie została w pełni dostosowana do brzmienia odpowiedniego przepisu karnego nowej ustawy o dowodach osobistych

W pkt 2, który dotyczy zatrzymania cudzego dowodu osobistego, w ustawie nowej, wyłącza się karalność czynu gdy zatrzymanie dowodu osobistego miało podstawę prawną. Należy rozważyć czy obecnie uchwalany przepis nie powinien zawierać podobnego wyłączenia.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 23, w art. 55 pkt 2 otrzymuje brzmienie:
„2) zatrzymuje bez podstawy prawnej cudzy dowód osobisty,”;

6) w art. 1 w pkt 23, w art. 56 doprecyzowania wymaga odesłanie do art. 55, czyli do czynów karalnych określonych w art. 55, które zawarte są w ust. 1 i 2. Przepis art. 55 ust. 3 nie zawiera normy karnej a jedynie wyłączenie stosowania przepisu ustawy wobec pewnej grupy podmiotów.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 23, w art. 56 po wyrazach „art. 55” dodaje się wyrazy „ust. 1 i 2”;

7) w art. 1 w pkt 23, w art. 55 w ust. 1 określona została sankcja za czyny stanowiące wykroczenia, związane z obowiązkiem posiadania lub wymiany dowodu osobistego, a także zatrzymania cudzego dowodu osobistego. W obecnie uchwalonej nowelizacji dokonano wykreślenia wyrazów określających górną granicę kary ograniczenia wolności „do 1 miesiąca” gdyż zgodnie z art. 20 Kodeksu wykroczeń kara ograniczenia wolności może być obecnie orzekana właśnie w takim maksymalnym wymiarze. Ten sam błąd nie został jednak

usunięty z ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych. Powstaje zatem potrzeba wniesienia odpowiedniej zmiany i do tego aktu prawnego.

Propozycja poprawki:

- w art. 4 po pkt 16 dodaje się pkt 16a w brzmieniu:

„16a) w art. 79 część wspólna otrzymuje brzmienie:

„podlega karze ograniczenia wolności albo karze grzywny.”;”.

Główny legislator

Beata Mandylis