

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 11 grudnia 2008 r.

w przedmiocie rządowego projektu ustawy o ewidencji ludności i w przedmiocie projektów aktów wykonawczych do tej ustawy.

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z rządowym projektem ustawy o ewidencji ludności i z projektami aktów wykonawczych do tej ustawy wyraża opinię negatywną.

Twórcy projektu dążą do tego, aby za pomocą zaproponowanych zmian prawnych zlikwidować „pozorną bezdomność” oraz zapewnić referencyjność (aktualność) ewidencji ludności. Cele te są ze wszech miar słuszne, jednak niektóre z zaproponowanych rozwiązań prawnych nadmiernie ingerują w prawo własności, co budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 21 ust. 1 Konstytucji RP.

Projekt likwiduje pojęcie „meldunku”, a wprowadza pojęcie „rejestracji”. Do jej dokonania nie będzie potrzebna zgoda ani nawet wiedza właściciela lokalu (osoby posiadającej spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu). Właściciel będzie jedynie powiadamiany przez właściwy organ administracji o fakcie rejestracji (art. 28 ust. 3 i 4 projektu). Powiadomienie nastąpi na adres wskazany przez rejestrującego się. Adres ten nie będzie musiał zostać w jakikolwiek sposób udokumentowany. Natomiast w przypadku gdy osoba, która dokonała rejestracji nie zamieszka pod wskazanym adresem lub po opuszczeniu miejsca pobytu sama nie wyrejestruje się, wyrejestrowanie nastąpi w drodze decyzji wydanej z urzędu lub na wniosek osoby posiadającej interes prawny (art. 33 projektu).

Zaproponowane rozwiązania nie zapewnią ochrony administracyjnoprawnej posiadaczom zależnym lokali w dobrej wierze, zwłaszcza najemcom, za to stworzą możliwość groźnych nadużyć, naruszających prawa, a co najmniej interesy, właścicieli, czyniąc fikcyjnym zapewnienie zawarte w art. 28 ust 6 projektu, że rejestracja nie narusza praw osób posiadających tytuł prawny do lokalu, w którym dokonano rejestracji.

W myśl projektu rejestracja ma być niezależna od posiadania tytułu prawnego do lokalu, a jedynie określać stan faktyczny. Zatem posiadacz lokalu mieszkalnego w złej wierze powinien zarejestrować swój pobyt w zajmowanym lokalu. Dotyczy to osób takich jak np. „dzicy lokatorzy”, którzy samowolnie zajęli pustostan lub lokal, w którym właściciel w danym momencie nie przebywa. Ratio legis tego rozwiązania jest aktualność informacji – Państwo chce wiedzieć, kto i pod jakim adresem na jego terytorium przebywa, nawet, jeśli czyni to bezprawnie. Nadto zarejestrować mogłyby się też osoby, które w lokalu wcale nie przebywają. Jest to prawdopodobne zwłaszcza w sytuacji sporów rodzinnych (o różnym podłożu – majątkowym czy osobistym), bo taka rejestracja z pewnością utrudniłaby lub faktycznie uniemożliwiła zbycie albo wynajęcie lokalu, którego spór dotyczy, po normalnej cenie rynkowej.

Łatwość popełnienia któregoś ze wskazanych wyżej czynów jest rażąco duża, zwłaszcza, gdy zważy się, że z faktu rejestracji osoba uzyskuje korzyści określone w art. 28 ust. 4 projektu (potwierdzenie pobytu oraz ustalenie adresu do doręczeń).

Jedyną formą obrony właściciela jest działanie ex post, a więc gdy naruszenie jego interesów (praw) już nastąpiło. Rażąca jest przy tym łatwość, z jaką dokonanie naruszenia jest możliwe, wobec stosunkowo długotrwałej procedury koniecznej do przywrócenia prawidłowego stanu administracyjnoprawnego. Ponadto w przypadku, gdy osoba zarejestrowana zamieszkuje w danym lokalu w sposób określony w art. 24 ust. 1 projektu, to nawet gdy zamieszkanie to nastąpiło w sposób bezprawny, nie będzie prawnych możliwości jej wyrejestrowania w drodze decyzji administracyjnej.

W zakresie rejestracji zachodzi konflikt między bezpieczeństwem informacyjnym Państwa Polskiego, a bezpieczeństwem prawa własności. Prawo własności, chociaż jest chronione konstytucyjnie, może być ograniczone. Ograniczenie to może nastąpić także w zakresie administracyjnoprawnym – zatem dopuszczalne jest wprowadzenie obowiązku znoszenia przez właściciela stanu rejestracji lokatora w jego lokalu, gdy lokal ten sam udostępnił. Wątpliwe jest natomiast, w świetle art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, a także zasady proporcjonalności, aby miał obowiązek znosić taki stan, gdy jego prawo własności zostało naruszone, tj. nastąpiła ingerencja bezprawna (objęcie w posiadanie w złej wierze).

Na zakończenie warto poddać pod rozważenie, czy nie powinno być dopuszczalne rejestrowanie podstawowego miejsca pobytu na czas określony, a nie na stałe. Istnieje przecież znaczna grupa osób, których jedynym tytułem prawnym do lokalu jest najem na rynku wtórnym. Osoby te koncentrują swoje życie w wynajętym lokalu, zatem to w nim mają „podstawowe miejsce pobytu”, co nie zmienia faktu, że liczą

się oni z możliwością konieczności zmiany tego miejsca. Może to wynikać zarówno z tego, że umowa najmu jest zawarta na czas określony, jak i z tego, że sami chcą poszukiwać lokalu do wynajęcia na korzystniejszych warunkach lub po prostu w innym miejscu. Nie są zatem na tyle przywiązani do lokalu, by chcieć zgłaszać w nim pobyt bezterminowy. Z drugiej zaś strony nie posiadają innego ośrodka życia i zgłaszanie takiego miejsca pobytu jako dodatkowego byłoby pewną fikcją. Prawdopodobnie też dopiero możliwość zgłoszenia podstawowego miejsca pobytu na czas określony (do określonej daty) zapewniłaby realną aktualność rejestru „meldunkowego”. Dawałoby to większą pewność właścicielowi wynajmowanego mieszkania, że po rozwiązaniu stosunku najmu nie będzie musiał liczyć jedynie na uczciwość byłego lokatora, a więc, że wyrejestruje się on dobrowolnie.