

WYROK
z dnia 27 maja 2002 r.
Sygn. akt K 20/01*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krzysztof Kolasiński – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Andrzej Mączyński – sprawozdawca
Marek Safjan
Marian Zdyb,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 maja 2002 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 ze zm.) z art. 2, 7, 32, art. 52 ust. 1 *in fine* i art. 83 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 i Nr 110, poz. 1189):

a) jest niezgodny z art. 52 ust. 1 i art. 83 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

b) nie jest niezgodny z art. 7 i 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz. 196 ze zm.; dalej: ustawa o ewidencji ludności) z art. 2, 7, 32, art. 52 ust. 1 *in fine* i art. 83 Konstytucji.

Uzasadnienie wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich oparł na następujących argumentach:

Art. 2 ustawy o ewidencji ludności nakłada na osoby przebywające na terytorium RP obowiązek meldunkowy. Z treści art. 9 tej ustawy wynika natomiast, że oprócz przedstawienia potwierdzenia do pobytu w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie,

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 czerwca 2002 r. w Dz. U. Nr 78, poz. 716.

wymagane jest jeszcze wykazanie się uprawnieniem do przebywania w tym lokalu. W efekcie tego przepisu wiele osób (w większości wypadków nie z własnej winy) nie może zameldować się w miejscu pobytu stałego.

Wprowadzenie do ustawy o ewidencji ludności przepisu, który uzależnia zameldowanie od przedstawienia uprawnienia do przebywania w lokalu spowodowało naruszenie istoty ewidencji ludności, gdyż o zarejestrowaniu informacji o określonym miejscu pobytu zaczęło decydować nie wyłącznie samo zgłoszenie tej okoliczności, lecz także przesłanka nie mająca żadnego znaczenia dla dokonania tej czynności materialno-technicznej. Ugruntowano tym samym przekonanie, że zameldowanie w lokalu rodzi uprawnienia do niego.

Reperkusje decyzji w sprawach meldunkowych oraz stosowanych wpisów w dowodach osobistych o zameldowaniu rzutują na realizację prawa do pracy (obywatele bez wpisu w dowodzie o stałym miejscu zamieszkania są w tym zakresie dyskryminowani), utrudniają założenie konta bankowego, powodują nieuznawanie osób "bez meldunku" za członków wspólnoty samorządowej (w praktyce regułą stały się odmowy przyjęcia dziecka do przedszkola, którego brak meldunku utożsamiany jest z bezdomnością). Podobne ograniczenia stały się praktyką przy udzielaniu świadczeń pomocy społecznej, które łatwiej uzyskać osobom zameldowanym – uznawanym za stałych mieszkańców gminy. Należy także wziąć pod uwagę, że ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej) w art. 2a ust. 1 pkt 5a definiuje jako osobę bezdomną osobę nigdzie nie zameldowaną na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności. 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 pociąga za sobą brak uprawnienia do oczekiwania w kolejce na mieszkanie komunalne. Mieszkańcy o niuregulowanym (nie potwierdzonym meldunkiem) prawie do lokalu nie mogą korzystać z dodatków mieszkaniowych.

Funkcjonowanie kwestionowanego przepisu powoduje wyodrębnienie grupy obywateli mających "uboższe prawa" niż pozostali. Przyjęto bowiem błędne założenie, że każdy obywatel ma uprawnienie do jakiegoś mieszkania. Utrzymywanie tego założenia uzasadnia zarzut pewnej "hipokryzji prawa" oraz prowadzi do naruszenia w rażący sposób zasady równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucji.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność poruszania po terytorium RP oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności nałożył wynikający z celów rejestracyjnych obowiązek legalizowania pobytu, wprowadzając ograniczenia naruszające proporcje między rangą interesu publicznego, a zmniejszeniem uprawnień. Ustawodawca naruszył tym samym zakaz nadmiernej ingerencji, będący jednym z przejawów zasady zaufania obywateli do państwa (art. 2 Konstytucji). Także obowiązek przestrzegania praw przez organy władzy publicznej, wyrażony w art. 7 Konstytucji, obliuguje organy ustawodawcze do formułowania w stanowionych ustawach przepisów zgodnych z przepisami Konstytucji. Oznacza to również wymóg rozważnego nakładania obowiązków na obywateli z zachowaniem przejrzystych przesłanek ich wprowadzenia.

Osoby nie mające zameldowania są dodatkowo narażone na odpowiedzialność karną (art. 147 kodeksu wykroczeń). Sytuacja, w której państwo nakłada na obywatela określony obowiązek, za niewykonanie którego przewidziane są sankcje karne i jednocześnie wprowadza ograniczenia uniemożliwiające wielu osobom wykonanie tego obowiązku, pozostaje w sprzeczności z art. 83 Konstytucji, który zobowiązuje każdego do przestrzegania prawa RP.

2. Prokurator Generalny ustosunkowując się do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdził, że art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności jest niezgodny z art. 2, art. 52 ust. 1 *in fine* i art. 83 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 7 i art. 32 Konstytucji.

Uzasadnienie swego stanowiska Prokurator Generalny oparł na następujących argumentach:

Zarzut o niekonstytucyjności art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności należy rozpatrywać w dwóch płaszczyznach: materialnej i proceduralnej.

Ocena zaskarżonego przepisu pod względem materialnym wymaga ustalenia znaczenia dokumentu, którym powinny się legitymować osoby ubiegające się o zameldowanie na pobyt stały lub czasowy. Z przepisów omawianej ustawy nie wynika wprost, co należy rozumieć przez sformułowanie “potwierdzenie uprawnienia do przebywania w lokalu”. Posługując się wykładnią językową, można przyjąć, że nie chodzi tu tylko o fakt przebywania w lokalu, ale także o potwierdzenie, iż pobyt w nim osoby dążącej do zameldowania jest legalny (uprawniony). Ustawa nie różnicuje rodzajów uprawnień, co może oznaczać, że pobyt tej osoby może być oparty na jakiegokolwiek, lecz zgodnej z prawem, podstawie (własność, współwłasność, najem, podnajem, użyczenie, stosunek prawnorodzinny). Można przebywać także bez sformalizowanego (bezpośrednio lub pośrednio) stosunku prawnego, opartego jedynie na zgodzie osoby, która posiada prawo do zajmowania lokalu. Interpretacja taka jest zgodna z rejestracyjnym charakterem instytucji zameldowania. Zatem art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności pozwala w swej materialnej treści, na uwzględnienie, poza faktem pobytu, także jego legalności. W takim znaczeniu przepis ten nie może budzić konstytucyjnych wątpliwości ani z punktu widzenia interesów osób poddanych obowiązkowi meldunkowi, ani interesów innych osób, których fakt zameldowania pośrednio dotyczy. Przez obowiązek legitymowania się przez osoby dążące do zameldowania potwierdzeniem uprawnienia do przebywania w lokalu wyłączone zostają bowiem sytuacje, w których mogłoby dojść do zameldowania poza wiedzą właściciela (zarządcy) budynku.

Powyższe ustalenia pozwalają ocenić zaskarżony przepis w aspekcie procesowym. Zasadniczy problem powstaje wówczas, gdy właściciel (zarządca) nie potwierdza uprawnień do przebywania w lokalu. Z art. 29 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności nie wynika, że właściciel (zarządca) budynku uprawniony jest w postępowaniu meldunkowym (administracyjnym) do kwestionowania (oceny) stosunku cywilnoprawnego. Jest on jedynie zobowiązany do potwierdzenia faktu jego istnienia. Nie wyraża on bowiem zgody na zameldowanie, która to zgoda mogłaby wskazywać, iż prawo do lokalu nie jest sporne. Przebywanie osoby w danym lokalu, któremu to pobytowi właściciel się nie sprzeciwia przez podjęcie akcji ochronnych, należy zatem uznać za uprawnione w rozumieniu przepisów ustawy o ewidencji ludności.

Oceniając konstytucyjność art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności, nie można poprzestać na jego teoretycznej wykładni. Ocena taka możliwa jest tylko na tle konkretnej praktyki stosowania tego przepisu. W rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, w której tryb postępowania w sprawach meldunkowych, w zakresie wykazania przez osobę dążącą do zameldowania się potwierdzenia uprawnienia do przebywania w lokalu, przyjęty w orzecznictwie sądowym, stał się nie do pogodzenia z obowiązkiem meldunkowym, o którym mowa w ustawie o ewidencji ludności.

Po wejściu w życie aktualnego brzmienia kwestionowanego przepisu (ustawa z dnia 26 kwietnia 1984 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności, Dz. U. Nr 26, poz. 132; dalej: ustawa zmieniająca z 26 kwietnia 1984 r.) uprawnienie do przebywania w lokalu poddane zostało w orzecznictwie ocenie z punktu widzenia ingerencji w prawa właścicielskie. W konsekwencji skomplikowany został tryb postępowania w sprawach

ewidencji ludności. Przyjęto bowiem, że kompetencje organu dokonującego zameldowania do samodzielnego rozstrzygnięcia wątpliwości (art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności) dotyczą jedynie kompletności dokumentacji, jej pochodzenia od osób upoważnionych, wiarygodności tej dokumentacji czy też przyczyn odmowy wydania wymaganego dokumentu. Kompetencje tego organu nie rozciągają się na problematykę ustalenia uprawnienia, którego dotyczy wymagane „potwierdzenie”, jeżeli uprawnienie to ma charakter cywilny lub wynika ze stosunku cywilnoprawnego i jeżeli jest ono sporne (wyrok NSA z 31 marca 1999 r., sygn. V SA 1819/98, ONSA 2000, z. 2, poz. 67; uchwała SN z 11 lutego 1993 r., sygn. III AZP 28/92, OSNC 1993, z. 7-8, poz. 117). Przyjęty w orzecznictwie sądowym tryb postępowania w sprawach dotyczących ewidencji ludności z uwagi na swoją złożoność nie pozwala na realizację obowiązku meldunkowego w przewidzianym w ustawie o ewidencji ludności terminie (art. 10 ust. 1). Powoduje to niekonstytucyjność art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności.

Najbardziej adekwatnym wzorcem kontroli dla art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności jest art. 52 ust. 1 *in fine* Konstytucji. Na konstrukcję użytego w tym przepisie pojęcia „zamieszkanie” składają się dwa elementy, które muszą występować łącznie: przebywanie w sensie fizycznym oraz wola (zamiar) stałego pobytu. W ten sposób każdy ma prawo do złożenia w miejscu pobytu ośrodka swoich spraw osobistych i majątkowych. Kwestionowana regulacja pozostaje w sprzeczności z wolnością wyboru miejsca zamieszkania, w tym znaczeniu, że zameldowanie stanowi dowód (choć nie decydujący) o zamieszkiwaniu, wymagany w załatwianiu istotnych życiowych spraw.

Art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności jest także niezgodny z art. 83 Konstytucji. Skoro bowiem ustawodawca nałożył obowiązek meldunkowy, wprowadzając sankcje karne za jego niewykonanie, powinien stworzyć klarowne warunki do realizacji tego obowiązku.

Trafny jest zarzut naruszenia zasady proporcjonalności, która w sposób w pełni samodzielny i całościowy została wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie ma zatem potrzeby sięgania do ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Nie można natomiast zgodzić się z zarzutem naruszenia przez art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności art. 32 Konstytucji. Wszyscy adresaci kwestionowanego przepisu zostali poddani jednakowemu trybowi w procesie jego stosowania. Wnioskodawca nie wykazał, na czym polega różnicowanie osób posiadających „uboższe prawa” w stosunku do pozostałych. Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Dowodzenie naruszenia tej zasady nie może odbywać się przez porównanie osób zameldowanych z osobami ubiegającymi się o zameldowanie, z uwagi na brak istotnej cechy wspólnej (relewantnej), charakteryzującej pod względem prawnym te dwie grupy podmiotów.

Art. 7 Konstytucji nie stanowi wzorca kontroli konstytucyjności art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności. Wyraża on zasadę legalizmu, zgodnie z którą na organy władzy publicznej został nałożony obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada legalizmu była najczęściej wiązana z zakazem domniemania kompetencji organu państwowego, jak też zakazem naruszeń prawa przez ten organ w toku procesu prawotwórczego. W przedmiotowej sprawie taka sytuacja nie ma miejsca.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 20 marca 2002 r. przedstawił stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Sejm nie podzielił zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich o niekonstytucyjności art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności.

Uzasadnienie tego stanowiska zostało oparte na następujących argumentach:

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził m.in., że uzależnienie zameldowania od przedstawienia uprawnienia do przebywania w lokalu narusza istotę ewidencji ludności. Przyjęte rozwiązanie jest źródłem praktyki prowadzącej do naruszenia praw obywateli w różnych dziedzinach życia. To stwierdzenie wnioskodawcy stanowi istotę problemu wynikającego z nieprawidłowego stosowania art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności. Jednak fakt, że zarządcy zasobów mieszkaniowych często bezpodstawnie odmawiają potwierdzenia uprawnień do przebywania w lokalu, co tym samym powoduje niemożność wykonania obowiązku meldunkowego, nie może oznaczać, iż art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności jest niezgodny ze wskazanymi we wniosku przepisami Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 3 września 1996 r. zauważył, że zameldowanie utraciło od 1984 r. znaczenie czysto rejestracyjne. W orzecznictwie dostrzeżono, że może to prowadzić do konfliktu między interesem państwa w uzyskaniu informacji o pobycie obywatela a uprawnieniami właściciela lokalu. Nawiązując do zasady ochrony własności SN odrzucił możliwość interpretacji ustawy o ewidencji ludności w sposób, który mógłby ograniczyć uprawnienia właściciela (uchwała z 11 lutego 1993 r., III AZP 28/92, OSNCP 1993, z. 7-8, poz. 117). Oznacza to, że osoba nie mająca uprawnienia do zamieszkania w miejscu rzeczywistego pobytu nie może się w nim zameldować. Przyjęcie odmiennego stanowiska (to jest czysto rejestracyjnego charakteru meldunku bez względu na uprawnienia do przebywania w określonym pomieszczeniu) oznaczałoby m.in. konieczność zameldowania np. osoby bezdomnej w budynku dworca kolejowego lub innych pomieszczeniach użyteczności publicznej.

Przyczyn problemów prawnych związanych z uzyskaniem paszportu, założeniem konta bankowego lub otrzymaniem świadczeń z pomocy społecznej przez osoby nie zameldowane należy szukać w przepisach regulujących te dziedziny, a nie w przepisach regulujących ewidencję ludności.

Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia art. 52 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu zauważył, że wybór miejsca zamieszkania lub pobytu i dopełnienie obowiązku meldunkowego to dwie różne sprawy. Wykonywanie uprawnień wynikających z art. 52 ust. 1 Konstytucji nie może kolidować z uprawnieniami innych osób, np. właściciela mieszkania lub domu, w którym wykonujący swoje prawo chce się zatrzymać na pobyt czasowy lub stały. Zgoda właściciela na przebywanie w lokalu ma charakter fundamentalny. Wyeliminowanie art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności z porządku prawnego spowoduje, że każdy będzie mógł wbrew woli właściciela zameldować się na pobyt stały lub czasowy, do czego wystarczać będzie przedstawienie zaświadczenia o wymeldowaniu z poprzedniego miejsca zamieszkania i podanie danych osobowych, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności.

Niezgodność art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności z art. 83 Konstytucji jest także wątpliwa. Z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że wadliwe jest nie prawo, ale praktyka stosowania przepisu, a przede wszystkim brak rozróżnienia po stronie osób i organów stosujących prawo między uprawnieniem do przebywania w lokalu i prawem do lokalu. Uprawnienie do przebywania w lokalu może wynikać ze stosunków cywilnoprawnych i pokrywać się z prawem do lokalu. Często chodzi także o zameldowanie w lokalu np. najemcy. Nie ma również przeszkód, żeby w lokalu zameldować kogoś z rodziny lub znajomych, o ile właściciel wyrazi zgodę na przebywanie tych osób w lokalu.

II

Podczas rozprawy przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich odwołał się do praktyki stosowania art. 147 kodeksu wykroczeń. Wskazał, że do biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływa wiele skarg od osób, które zostały skazane na podstawie tego przepisu, mimo że zgłosiły do odpowiedniego organu pobyt w danym lokalu a organ odmówił im zameldowania ze względu na brak potwierdzenia uprawnień do przebywania w lokalu.

III

Trybunał Konstytucyjny ustalił i zważył, co następuje:

1. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował w swoim wniosku art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności. Przepis ten, wprowadzony do tekstu tej ustawy przez ustawę zmieniającą z 26 kwietnia 1984 r. i nie mający odpowiednika w przepisach wcześniej obowiązujących, zarówno w okresie międzywojennym jak powojennym, nakłada na osobę, dokonującą zameldowania się na pobyt stały lub czasowy trwający ponad 2 miesiące, obowiązek przedstawienia organowi meldunkowemu potwierdzenia uprawnienia do przebywania w lokalu (pomieszczeniu), w którym ma nastąpić zameldowanie.

Zarzuty postawione zaskarżonemu przepisowi wykraczają poza wyrażoną w nim wprost treść normatywną. Rodzi to pytanie o ramy przedmiotowe kontroli konstytucyjności prawa w niniejszej sprawie. Dla interpretacji kwestionowanego przepisu niezbędne jest bowiem uwzględnienie ściśle z nim związanych § 7 ust. 1 pkt 15 i § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie wykonywania obowiązku meldunkowego i prowadzenia ewidencji ludności (Dz. U. Nr 32, poz. 176 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie obowiązku meldunkowego), które nakazują przy zameldowaniu przedstawić potwierdzenie uprawnienia do przebywania w lokalu (pomieszczeniu), dokonane przez właściciela (zarządcę) budynku na formularzu "Zgłoszenie pobytu stałego" lub "Zgłoszenie pobytu czasowego ponad 2 miesiące". Uwzględnienia wymagają także przepisy ustawy o ewidencji ludności dotyczące obowiązku dokonania takiego potwierdzenia przez właściciela (zarządcę) budynku (art. 29 ust. 1), który to obowiązek jest niezależny od obowiązku potwierdzenia faktu pobytu danej osoby. Przepisy te – na których treść bez ich przytoczenia wskazuje faktycznie wnioskodawca i które w części przywołane zostały przez Prokuratora Generalnego – Trybunał Konstytucyjny uznał za istotne w niniejszej sprawie i wziął je pod uwagę dokonując oceny konstytucyjności art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności. Dotyczy to również bogatego i nie w pełni przytoczonego przez uczestników postępowania orzecznictwa sądowego, dotyczącego nie tylko stosowania art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności, ale także art. 15 ust. 2, art. 29 ust. 1 i art. 47 ust. 2 tej ustawy.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej założenia dotyczące ram przedmiotowych niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że norma ustawowa poddana w niniejszym postępowaniu kontroli Trybunału przewiduje, że osoba zamierzająca się zameldować na pobyt stały lub pobyt czasowy trwający ponad 2 miesiące zobowiązana jest przedstawić organowi właściwemu dla spraw ewidencji ludności potwierdzenie uprawnienia do przebywania w lokalu w postaci pisemnego oświadczenia właściciela (zarządcy) budynku. Wymaganie to obowiązuje obok wymagania przedstawienia potwierdzenia pobytu w lokalu i planowanej długości tego pobytu, dokonanego w analogicznej formie przez wynajmującego, najemcę, osobę mającą spółdzielcze prawo do lokalu lub właściciela lokalu (art. 29 ust. 1 *in princ.* ustawy o ewidencji ludności oraz § 7 ust. 1 pkt 14 rozporządzenia w sprawie obowiązku meldunkowego). Potwierdzenia dokonanego przez właściciela budynku nie należy, jak to często ma miejsce w praktyce, utożsamiać z wyrażeniem zgody na zamieszkanie. O tym, czy zamieszkanie jakiejś osoby

w lokalu wymaga nie tylko zgody osoby uprawnionej do używania tego lokalu na podstawie prawa odrębnej własności lokalu, stosunku najmu, spółdzielczego prawa do lokalu lub innego tytułu prawnego, ale nadto i zgody właściciela (zarządcy) budynku, w którym znajduje się ten lokal, nie decydują przepisy o ewidencji ludności, ale przepisy prawa materialnego, normujące poszczególne typy stosunków prawnych, których elementem jest uprawnienie do używania lokalu. Przepisem takim gdy chodzi np. o najem jest art. 688¹ kodeksu cywilnego (dodany przez ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz. U. Nr 71, poz. 733), gdy chodzi o spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu – art. 9 ust. 7 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Przepis taki obowiązywał także odnośnie własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu (był to art. 217 § 1 i 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.), ale utracił moc z powodu niezgodności z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, stwierdzonej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 czerwca 2001 r. (K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124). Trzeba podkreślić, że wymagana przez tego rodzaju przepisy zgoda dotyczy uprawnienia do zamieszkania w lokalu, a nie – zameldowania się w nim. W świetle zakwestionowanego przepisu konieczność potwierdzenia istnienia uprawnienia przez właściciela budynku jako czynnik warunkujący możliwość dopełnienia obowiązku meldunkowego obowiązuje niezależnie od tego, czy w świetle wspomnianych przed chwilą przepisów prawa materialnego do powstania tego uprawnienia konieczna jest zgoda właściciela budynku. W przypadku współwłasności budynku potwierdzenie uprawnień do przebywania w lokalu należy do czynności przekraczających zwykły zarząd, a więc wymaga zgody wszystkich współwłaścicieli.

Ustawa zawierająca zakwestionowany we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich przepis nie wypowiedza się na temat sytuacji, w której właściciel (zarządca) odmawia takiego potwierdzenia, mimo że dokonanie go jest (zgodnie z art. 29 ust. 1 *in princ.* tejże ustawy) jego obowiązkiem. Milczenie ustawy w tym punkcie wywoływało bezpośrednio po wejściu w życie zakwestionowanego przepisu poważne komplikacje praktyczne, związane ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyłączającym możliwość kwestionowania takiej odmowy na drodze sądowej (uchwała SN z 11 grudnia 1984 r., III CZP 74/84, OSNCP z. 1985, nr 10, poz. 148), co spotkało się z jednomyślną krytyką ze strony doktryny (zob. glosy do powołanej uchwały, ogłoszone w Palestrze nr 1/1987, Nowym Prawie nr 5/1987 oraz Przeglądzie orzecznictwa i piśmiennictwa z zakresu prawa spółdzielczego za rok 1985, poz. 54). Dopiero w późniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto, że w sytuacji, gdy tytuł prawny do przebywania w lokalu ma charakter cywilnoprawny (co obecnie jest regułą), a właściciel (zarządca) odmawia takiego potwierdzenia – potwierdzenie to może być zastąpione przez stosowne orzeczenie sądu powszechnego wydane w trybie art. 189 k.p.c. (zob. przede wszystkim wyroki NSA z: 18 listopada 2000 r., sygn. akt II SA/Gd 1370/00 oraz 31 marca 1999 r., sygn. akt V SA 1819/98, ONSA z 2000 r., nr 2, poz. 67). Istotne znaczenie ma również przyjęcie przez Naczelną Sąd Administracyjny, że potwierdzenie przez właściciela (zarządcę) budynku uprawnień do przebywania w lokalu nie należy do czynności podlegających przepisom regulującym postępowanie administracyjne. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ranga i niekwestionowany wpływ Naczelnego Sądu Administracyjnego na praktykę działania administracji publicznej pozwalają na przyjęcie w postępowaniu w sprawie stwierdzenia niezgodności przepisu ustawy z Konstytucją, że faktyczne znaczenie i funkcjonowanie określonych przepisów odpowiada interpretacji przyjętej przez sądownictwo administracyjne.

2. Rozpatrzenie niniejszej sprawy wymaga w pierwszej kolejności dokonania

wykładni art. 52 ust. 1 i art. 83 Konstytucji.

Pierwszy z tych przepisów, będący jednym ze wskazanych we wniosku wzorców konstytucyjnych, zapewnia każdemu (ściślej – każdej osobie fizycznej) wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru (należy przyjąć – na tymże terytorium) miejsca zamieszkania i pobytu. Nasuwa się pytanie, czy przepis ten oznacza tylko swobodne wskazanie miejscowości, w której będzie przebywała lub mieszkała osoba fizyczna (tak jak to odnośnie miejsca zamieszkania ujmuje kodeks cywilny), czy też dotyczy także wyboru lokalu (pomieszczenia). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego należy przyjąć, że wolność, której dotyczy art. 52 ust. 1 Konstytucji, obejmuje przede wszystkim możliwość swobodnego wyboru miejscowości, w której osoba przebywa lub mieszka. Wynika to po pierwsze z utrwalonego w polskim języku prawnym znaczenia zwrotu “miejsce zamieszkania”. Definicja legalna zawarta w art. 25 kodeksu cywilnego pochodzi z okresu przedkonstytucyjnego, a jej treść jest głęboko zakorzeniona w polskiej doktrynie prawa cywilnego co najmniej od czasu wejścia w życie art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz. U. Nr 101, poz. 580 ze zm.), a następnie art. 12 ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. Nr 34, poz. 311), dlatego uznać można, że stanowi ona tzw. pojęcie zastane. Po drugie, do kodeksowego pojęcia “miejsca zamieszkania” wyraźnie odwołano się w toku obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (zob. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, nr XV, Warszawa 1995, s. 103). Rozważając relacje między użytymi w końcowej części art. 52 ust. 1 Konstytucji pojęciami “zamieszkanie” i “pobyt” przyjąć można, że oba zakładają przebywanie (fizyczną obecność) w jakimś miejscu, ale w przypadku zamieszkania chodzi o pobyt kwalifikowany przez dodatkowe okoliczności dotyczące jego trwałości.

Powyższe założenie nie oznacza jednak, że wolności swobodnego (nieskrępowanego) wyboru miejsca zamieszkania i miejsca pobytu nie należy odnosić do możliwości wyboru lokalu (pomieszczenia), gdzie dana osoba zamierza mieszkać lub przebywać. Wybór miejscowości, w której się mieszka lub przebywa, nie ma przecież charakteru abstrakcyjnego. Zamieszkanie lub dłuższy pobyt w jakiejś miejscowości łączy się w praktyce z przebywaniem “pod dachem”, a więc w nadającym się do tego pomieszczeniu (lokalu). Przebywając z zamiarem stałego pobytu w lokalu, który położony jest w określonej miejscowości, człowiek automatycznie dokonuje także wyboru miejscowości, w której przebywa. Nie można jednak tracić z pola widzenia, że tak szerokie rozumienie wolności wyboru miejsca zamieszkania stałoby w jednoznacznej kolizji z wolnościami i prawami innych osób, zwłaszcza właścicieli nieruchomości (lokali lub budynków), a także podmiotów posiadających inny tytuł prawny do zajmowania lokalu (oparty np. na umowie najmu). Wolność wyboru miejsca zamieszkania rozumieć należy w “klasycznych” kategoriach ujęcia wolności konstytucyjnych, przyjmując, że obejmuje ona generalny zakaz ingerencji państwa i władz publicznych w tę sferę życia człowieka. Nie może ona być natomiast traktowana jako podstawa roszczeń wobec osób prywatnych oraz ograniczeń prawa własności i innych praw majątkowych. Konstytucja reguluje bowiem stosunki między państwem a jednostkami, nie wdając się bezpośrednio w regulowanie stosunków między osobami pozostającymi pod jego władzą. Z drugiej strony wszakże trzeba uwzględnić i to, że faktyczne korzystanie z wolności wyboru miejsca zamieszkania uzależnione jest od ujęcia przesłanek, od których zależy realizacja obowiązku meldunkowego, w tym także od możliwości realizacji uprawnienia do zajmowania lokalu (pomieszczenia) w celach mieszkaniowych. Uprawnienie takie mieści się w zakresie praw majątkowych, objętych ochroną przewidzianą w art. 64 Konstytucji. Przepis utrudniający lub uniemożliwiający wykonywanie takiego uprawnienia stanowi nie tylko ograniczenie

w zakresie korzystania z praw majątkowych, ale – przynajmniej pośrednio – z wolności wyboru miejsca zamieszkania. Analogiczne założenia dotyczą wolności wyboru miejsca pobytu.

Zgodnie z treścią *petitum* wniosku niezgodność zarzucana kwestionowanemu przepisowi odnosi się do końcowej części art. 52 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego jest to ujęcie nazbyt pedantyczne, gdyż zarówno możliwość swobodnego poruszania się jak wybór miejsca pobytu i miejsca zamieszkania można traktować jako elementy (przejawy) jednej i tej samej wolności (analogicznie, jak to ma miejsce np. na tle zwięźlejsz sformułowanego art. 11 ust. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej).

Jeśli chodzi o drugi wskazany przez wnioskodawcę wzorzec, a mianowicie art. 83 Konstytucji, to wątpliwości może budzić problem, czy przepis ten może stanowić samoistną podstawę kontroli konstytucyjności norm prawnych. Nakłada on bowiem na „każdego” obowiązek przestrzegania prawa RP i stanowi w istocie odzwierciedlenie (powtórzenie) teoretycznoprawnego założenia o normatywnym, wiążącym charakterze prawa. Przepis ten sam nakłada żadnych nowych obowiązków, podnosi tylko i tak istniejącą powszechną powinność przestrzegania prawa do rangi obowiązku konstytucyjnego. Przepis ten nie może w żadnym razie stanowić samoistnej podstawy do formułowania obowiązków jednostki.

Należy jednak podkreślić, iż ustawodawca konstytucyjny – podnosząc obowiązek przestrzegania prawa do rangi konstytucyjnej – określił założenia, jakie obowiązujące prawo ma spełniać. Niektóre normy konstytucyjne (np. art. 30 Konstytucji, art. 1 i 2 Konstytucji) określają aksjologiczne i normatywne podstawy całego systemu prawa. Jeżeli określony przepis narusza te podstawy, oznacza to, że nie powinien on należeć do systemu prawa, a wynikająca z art. 83 Konstytucji powinność jego przestrzegania w istocie stoi w sprzeczności z Konstytucją. Oznacza to, że naruszenie konstytucyjnych reguł, dotyczących norm prawnych i ich zgodności z Konstytucją, może być kwalifikowane także jako naruszenie art. 83 Konstytucji.

3. Przystępując do oceny zakwestionowanego przepisu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podane w uzasadnieniu wniosku fakty należą do kategorii faktów powszechnie znanych. Do kategorii tej należy stwierdzenie, że znaczna grupa osób zamieszkuje bez zameldowania. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest odmowa potwierdzenia uprawnień przez właściciela, współwłaściciela lub zarządcę budynku. Inną przyczyną może być długotrwałość postępowania meldunkowego lub związanego z nim postępowania sądowego, zmierzającego do zastąpienia wymaganego potwierdzenia orzeczeniem sądowym, zgodnie ze wspomnianą wyżej praktyką stosowania zaskarżonego przepisu. Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę praktyczne uciążliwości, jakie wynikają z zamieszkiwania w określonym lokalu przy jednoczesnym zameldowaniu w innym lokalu lub braku zameldowania. Ta praktyczna strona zakwestionowanych przepisów nie może pozostawać poza obszarem zainteresowań Trybunału Konstytucyjnego. Rolę faktycznego funkcjonowania zaskarżonych przepisów Trybunał Konstytucyjny podkreślił w wyroku z 12 stycznia 2000 r. (P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Skład orzekający w niniejszej sprawie potwierdza stanowisko, w myśl którego Trybunał Konstytucyjny nie powinien ograniczać się do czysto „dogmatycznego” podejścia do poddanych jego kontroli przepisów prawnych.

4. Przyjmując wskazane wyżej założenia Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżony przepis ze względu na wskazany wyżej związek między korzystaniem z tej wolności i realizowaniem obowiązku meldunkowego stanowi ingerencję w wolność człowieka, opisaną w art. 52 ust. 1 Konstytucji. Co prawda przepis ten nie stanowi w

sensie formalnym ingerencji w wolność wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, nie zabrania przecież mieszkać ani przebywać w określonych miejscowościach, ale mimo to faktycznie oznacza on utrudnienia w wyborze miejscowości, w której się mieszka lub przebywa. Jego obowiązywanie powoduje istotne uciążliwości, związane z możliwością legalnego korzystania z określonego lokalu mieszkalnego. Osoba, która skorzystała z wolności wyboru miejsca zamieszkania lub miejsca pobytu, zmuszona jest w pewnych przypadkach przez dłuższy czas do znoszenia uciążliwości związanych z brakiem zameldowania w zajmowanym lokalu wyłącznie z powodu braku (odmowy) potwierdzenia uprawnień przez właściciela (zarządcę) budynku. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ochrona wolności człowieka i obywatela oznacza nie tylko brak zakazów, ale także eliminowanie regulacji prawnych, które łączą z korzystaniem z wolności takie powinności, które zniechęcają faktycznie do skorzystania z niej. Tego rodzaju powinności lub uciążliwości mogą bowiem uczynić gwarantowaną przez Konstytucję wolność iluzoryczną i prowadzić pośrednio do faktycznego pozbawienia jej.

5. Zagadnieniem kluczowym dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest więc problem, czy zaskarżony przepis nakładający na jednostkę obowiązek o znacznej w niektórych sytuacjach uciążliwości znajduje uzasadnienie, które byłoby legitymowane konstytucyjnie i czy racje stojące za jego wprowadzeniem usprawiedliwiają uciążliwości, o których była wcześniej mowa. Wolność wyboru miejsca zamieszkania i pobytu podlegać może ograniczeniom określonym w ustawie (art. 52 ust. 3 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż ograniczenia te, analogicznie do ograniczeń własności, których dopuszczalność przewiduje art. 64 ust. 3 Konstytucji, nie mogą być dowolne, ale muszą służyć ochronie wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2 i wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

Dla oceny zasadności podniesionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich zarzutów i stwierdzenia, czy zaskarżony przepis jest legitymowany ochroną dóbr, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, istotne jest stwierdzenie, że obowiązek meldunkowy jest w Polsce instytucją utrwaloną zarówno w porządku prawnym, jak i w świadomości społecznej. Sposób realizacji tego obowiązku był znacząco modyfikowany w kolejno obowiązujących, począwszy od okresu międzywojennego, przepisach. Nie wdając się szerzej w przedstawianie historii tej regulacji przypomnieć można, że pierwotnie osoba przebywająca w lokalu spełniała obowiązek meldunkowy zgłaszając swój pobyt właścicielowi (zarządcy) domu, ten zaś obowiązany był przekazać tę informację właściwemu organowi. Z czasem jednak to nie właściciel (zarządca), ale osoba przebywająca w lokalu została obciążona obowiązkiem bezpośredniego zgłoszenia wymaganych do zameldowania danych organowi zajmującemu się ewidencją ruchu ludności.

Niezależnie od zmian sposobu jego realizacji obowiązek meldunkowy służy prawidłowemu wykonywaniu przez organy władzy publicznej ich funkcji. Posiadanie informacji o miejscu zamieszkania i pobytu umożliwia racjonalizację szeregu działań należących do zadań państwa i samorządu terytorialnego. Celem obowiązku meldunkowego jest bowiem zapewnienie prawidłowego funkcjonowania ewidencji ludności. Należy podkreślić, iż ewidencja ludności polegająca na rejestracji danych o miejscu pobytu (adresie) osób służy także ochronie interesów samych zainteresowanych (np. dzięki zameldowaniu można odnaleźć osobę w przypadku dziedziczenia przez nią majątku) oraz ochronie praw osób trzecich (np. wierzycieli w przypadku "przeprowadzki" dłużnika). Oznacza to, że obowiązek meldunkowy uznać należy w świetle Konstytucji za

instytucję wynikającą z klauzuli ochrony porządku publicznego, mającą także związek z ochroną praw i interesów jednostki.

Podkreślić trzeba, że w niniejszej sprawie nie chodzi o ocenę zgodności z Konstytucją przepisów nakładających obowiązek meldunkowy, rozumiany jako obowiązek zgłoszenia właściwemu organowi informacji o fakcie pobytu i czasie jego zamierzonego trwania, ale – tylko i wyłącznie – o przewidziany w przepisach regulujących sposób realizacji tego obowiązku dodatkowy obowiązek, a raczej – ciężar – uzyskania formalnego potwierdzenia przez osobę obarczoną obowiązkiem meldunkowym uprawnienia do przebywania w lokalu ze strony właściciela (zarządcy) nieruchomości. Obowiązująca ustawa rozróżnia przy tym wyraźnie “zameldowanie się” jako formę realizacji obowiązku meldunkowego przez zgłoszenie wymaganych danych właściwemu organowi od “zameldowania” jako czynności dokonywanej przez taki organ.

W tym kontekście istotne jest stwierdzenie, że art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności dotyczy danych, które nie są objęte ewidencją ludności. Potwierdzenie posiadania uprawnienia do przebywania w lokalu mieszkalnym nie służy bowiem rejestrowaniu tych uprawnień przez organ meldunkowy. Przypomnieć przy tym trzeba konieczność odróżnienia z jednej strony – istnienia uprawnienia (“tytułu prawnego”) do przebywania w danym lokalu, z drugiej strony – sposobu stwierdzenia istnienia tego uprawnienia. W świetle obowiązujących przepisów powstanie takiego uprawnienia jest często, ale nie zawsze, uwarunkowane uzyskaniem zgody osoby będącej właścicielem lokalu lub nieruchomości, w której dany lokal się znajduje. Z kolei po wygaśnięciu omawianego uprawnienia właściciel może domagać się opuszczenia lokalu przez osobę, której uprawnienie wygasło, niezależnie od tego, czy osoba ta jest w tym lokalu zameldowana. W pełni zgodzić należy się z poglądem, że formalnie rzecz biorąc art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności pozostaje w sprzeczności z założeniem zawartym w art. 1 ust. 2 tej ustawy. Ewidencja ludności służy zbieraniu informacji w zakresie danych o miejscu zamieszkania i pobytu osób, a więc rejestracji stanu faktycznego, a nie stanu prawnego. Nie jest ona formą kontroli nad legalnością zamieszkania i pobytu.

Kształt ewidencji ludności jako instytucji ustawowej, a w szczególności zakres danych nią objętych, zależy od decyzji ustawodawcy. Konstytucja wprowadza tu pewne ograniczenia, dotyczące ochrony danych osobowych (art. 51), jednak przepis ten nie został we wniosku wskazany jako wzorzec kontroli. Niezależnie od tego art. 51 ust. 2 Konstytucji stwierdza, że dopuszczalne jest pozyskiwanie niezbędnych w demokratycznym państwie prawnym informacji o obywatelach.

6. Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny oceniając treść zakwestionowanego przepisu oraz praktyczne konsekwencje jego obowiązywania doszedł do przekonania, że granice uciążliwości, z którymi związana jest realizacja obowiązku meldunkowego, zostały przez ustawodawcę przekroczone. Wprawdzie niekonsekwencja i nielogiczność przepisów, czy też ich nadmierne skomplikowanie, nie są samoistną przesłanką stwierdzenia ich niekonstytucyjności, ale zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przyjęcie generalnego założenia, uzależniającego potwierdzenie uprawnień od oświadczenia właściciela (zarządcy) budynku, stanowi nadmierną ingerencję z punktu widzenia relacji uprawnień właścicieli (zarządców) budynków i osób, które mając do tego tytuł prawny chcą w określonym lokalu zamieszkać i zameldować się w nim. Jak słusznie zauważa Rzecznik Praw Obywatelskich, w praktyce umożliwia to zachowania właścicieli lub zarządców mające charakter “szykan” wobec osób zamieszkujących czy zamierzających zamieszkać w określonych lokalach. Zachowania te wynikają m.in. z powszechnie znanego faktu licznych sporów między właścicielami budynków mieszkalnych a lokatorami, powstałych na tle wadliwej regulacji prawnej zakresu ich wzajemnych praw i

obowiązków.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 9 ust. 2 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i wymienionymi wyżej przepisami wykonawczymi idzie “za daleko”, jeśli chodzi o ochronę osób trzecich, tj. właścicieli budynków. Jak bowiem wynika z przytoczonych we wniosku i stanowisku Prokuratora Generalnego orzeczeń sądowych, zmuszają one wyłącznie osobę, która chce dopełnić obowiązku meldunkowego, do prowadzenia długotrwałej, a często kosztownej procedury sądowej w celu uzyskania “zastępczego” potwierdzenia uprawnień do lokalu. W praktyce ma to miejsce w sytuacji, gdy właściciel (zarządca) odmawia potwierdzenia, niezależnie od tego, czy kwestionuje on przysługiwanie uprawnienia do zamieszkania. Jest związane ze wspomnianym wyżej nieuzasadnionym przekonaniem, że właściciel (zarządca) budynku ma prawo wyrażania zgody na zameldowanie określonej osoby w lokalu mieszkalnym, stanowiącym część tego budynku. Nie bez znaczenia są też przytoczone podczas rozprawy przez przedstawiciela Rzecznika Praw Obywatelskich informacje dotyczące stosowania art. 147 kodeksu wykroczeń, według których przepis ten bywa bowiem stosowany także w sytuacji, w której osoba zgłosiła swój pobyt właściwemu organowi (a więc – ze swej strony dopełniła obowiązku meldunkowego), ale mimo to nie została zameldowana. Tak więc stwierdzić można, że zakwestionowany przepis narusza zasadę proporcjonalności.

Znaczenie zasady proporcjonalności polega nie tylko na określeniu zakresu dopuszczalnych ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczającym jedynie takie ograniczenia, które są konieczne dla realizacji wymienionych w tym przepisie celów. Zasada ta, stanowiąca zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego element państwa prawnego, ma znaczenie szersze, odnosi się bowiem do ogółu sytuacji, w których państwo za pomocą stanowionego przez siebie prawa oddziałuje na pozycję osoby pozostającej pod jego władzą. Zatem także przepisy określające zakres obowiązków ciążących na takich osobach podlegają ocenie z punktu widzenia zgodności z zasadą proporcjonalności, której podstawę w tej sferze stanowi ogólna zasada państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Gdy chodzi o zakwestionowany w niniejszej sprawie przepis, to naruszenie zasady proporcjonalności polega na dopuszczeniu jednego tylko sposobu potwierdzenia uprawnień do lokalu, który może być – zgodnie z aktualną judykaturą – zastąpiony uciążliwą i zbyt długotrwałą w zestawieniu ze specyfiką obowiązku meldunkowego procedurą zastępczą w postaci postępowania przed sądem powszechnym. Ograniczenie proceduralne (techniczne) tylko do takich sposobów potwierdzania uprawnień nie jest konieczne z punktu widzenia celu regulacji ustawowej, bowiem wskazać można szereg innych możliwości, które zapewniłyby w podobnym stopniu wyeliminowanie sankcjonowania nielegalnego pobytu, a nie byłyby tak uciążliwe dla osób, chcących się zameldować (np. przedłożenie oryginałów dokumentów potwierdzających uprawnienia: umowy najmu, przydziału wystawionego przez spółdzielnię mieszkaniową, wyroku sądowego ustalającego wstąpienie w stosunek najmu itp.). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego doszło więc do naruszenia wymogu konieczności, będącego elementem składowym zasady proporcjonalności.

Należy także podkreślić, iż “uprzywilejowana” pozycja właściciela (zarządcy) w porównaniu z uprawnieniami osoby, która zamieszkała w danym lokalu i pragnie zameldować się w nim, polega na oddaniu do rąk tego pierwszego dokonania wiążącej oceny stanu prawnego dla celów meldunkowych. Analiza przepisów dotyczących zameldowania wskazuje, że w ramach samej procedury meldunkowej osoba zgłaszająca pobyt stały lub czasowy trwający powyżej 2 miesięcy nie może za pomocą żadnych dokumentów (nawet urzędowych) lub innych środków dowodowych wykazać swoich uprawnień do przebywania w lokalu. Jak już wskazano, niezbędne jest orzeczenie sądu

wydane w innym postępowaniu, wszczętym z inicjatywy osoby mającej spełnić obowiązek meldunkowy, podczas gdy właściciel (zarządca) nie ma obowiązku uzasadnienia swojej odmowy w jakikolwiek sposób. Także organ administracji nie jest tu uprawniony do dokonania samodzielnej oceny, opartej na analizie stanu prawnego niezależnie od przedstawionych mu dokumentów i innych dowodów. Taka regulacja narusza prawa osoby spełniającej obowiązek meldunkowy, ponieważ w istocie rzeczy inna osoba (inny podmiot prawa prywatnego) upoważniona została do stwierdzania, i to w sposób wiążący dla organów administracji zakresu jego uprawnień, dotyczących nie tylko sfery prawa prywatnego, ale i realizacji publicznoprawnego obowiązku meldunkowego. Jest to coś zupełnie innego niż potwierdzenie pewnych faktów prawnie relewantnych, jak np. potwierdzenie faktu pobytu dokonane przez wynajmującego lub najemcę albo osobę, której przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu lub właściciela lokalu (§ 7 ust. 1 pkt 14 rozporządzenia w sprawie obowiązku meldunkowego), zwłaszcza jeśli zważyć, że to osoba zajmująca dany lokal lub nim dysponująca jest najbardziej powołana do określania, kto w nim faktycznie przebywa. Natomiast właściciel (zarządca) budynku, będący w dodatku często faktycznie zainteresowany w ustaleniu określonego stanu prawnego, nie jest z uwagi m.in. na brak wymogu określonych kwalifikacji, podmiotem, do którego zadań powinno należeć potwierdzanie określonego stanu prawnego.

Dodać jeszcze należy, że w świetle obowiązujących przepisów właściciel (zarządca) nieruchomości ma zapewnioną możliwość uzyskania informacji o osobach zamieszkałych i zameldowanych w należącym do niego budynku, jak również – o czym była już mowa – może żądać usunięcia z niego osób, które nie są uprawnione do przebywania w tej nieruchomości.

Z punktu widzenia zasady państwa prawnego istotne znaczenie dla oceny uciążliwości zaskarżonej regulacji ma stopień skomplikowania procedury meldunkowej, na co powołuje się Rzecznik Praw Obywatelskich przytaczając stanowisko Sądu Najwyższego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca przekroczył granice ingerencji w życie społeczne, dążąc do „maksymalistycznego” połączenia w jednym postępowaniu („uchwycenia” w procedurze meldunkowej) zarówno stanu faktycznego, jak i stanu prawnego. Założenie to spowodowało nie tylko uciążliwe skutki dla osób, które chcą zameldować się, ale – co wynika z orzecznictwa NSA – poważne wątpliwości i rozbieżności wśród organów stosujących prawo. Jest to dodatkowy argument świadczący o tym, że obowiązywanie zaskarżonego przepisu narusza zasadę państwa prawnego, prowadzi bowiem do nieprzewidywalności orzeczeń organów państwowych, co widzieć należy w kontekście zasady ochrony zaufania do państwa i prawa.

7. Ocena zaskarżonego przepisu z punktu widzenia zgodności z zasadą proporcjonalności przesądza o zasadności zarzutów naruszenia art. 52 ust. 1 i art. 83 Konstytucji. Jak już wskazano, zasada proporcjonalności odnosi się bowiem nie tylko do ograniczania korzystania przez jednostkę z przysługujących jej wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), ale także do nakładania na nią obowiązków. Każdy obowiązek nałożony przez prawo na człowieka i obywatela jest jednocześnie pewnym ograniczeniem jego wolności (art. 31 ust. 1 Konstytucji) niezależnie od tego, czy stanowi również ingerencję w konkretne chronione przez Konstytucję wolności i prawa. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca nakazał wykonywanie obowiązku, którego realizacja pociąga za sobą niekonieczne, a przez to nieproporcjonalne uciążliwe skutki w stosunku do jego uzasadnienia (podstawy). Wymóg przestrzegania prawa oznacza więc w tym przypadku konieczność zachowań, które uznać należy za niezgodne ze konstytucyjnymi standardami dotyczącymi dopuszczalnej uciążliwości nakładanych na człowieka i obywatela obowiązków.

8. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności nie jest niezgodny z zasadą równości wobec prawa, gdyż nie wprowadza niezgodnego z Konstytucją zróżnicowania. Przepis ten dzieli swych adresatów na dwie grupy: pierwsza to ci, którzy dysponują pisemnym potwierdzeniem uprawnień do lokalu druga – to osoby, które nie mogą go przedstawić. Kryterium to jest obiektywne, powiązane z przedmiotem regulacji i ma charakter istotny. Osoby te nie są w tej samej sytuacji faktycznej – jak już wspomniano nawet z czysto ewidencyjnego punktu widzenia – kwestia uprawnień nie jest dla zameldowania całkowicie obojętna.

Należy tu podkreślić, iż osoby, które nie posiadają potwierdzenia uprawnień do lokalu, mogą dokonać zameldowania na pobyt czasowy trwający do 2 miesięcy (§ 8 rozporządzenia w sprawie obowiązku meldunkowego), nie jest więc tak, że nie mogą one w żaden sposób “zalegalizować” pod względem administracyjnoprawnym swojego miejsca zamieszkania.

Regulacje, na które powołuje się Rzecznik Praw Obywatelskich, dotyczą natomiast zróżnicowania opartego na kryterium zameldowania: jego braku lub zameldowaniu, na terenie innej gminy niż faktyczne miejsce zamieszkania i wynikają z innych niż zaskarżone przepisów (np. ustawy o pomocy społecznej). Tych dwóch kryteriów nie należy utożsamiać, bo brak zameldowania wynikać może z innych przyczyn niż niemożność przedłożenia potwierdzenia uprawnień do przebywania w pomieszczeniu, w którym ma nastąpić zameldowanie. Stąd wniosek nie jest w tym punkcie precyzyjnie uzasadniony. Brak potwierdzenia uprawnień nie oznacza bowiem w świetle ustawy całkowitej niemożności zameldowania się pod określonym adresem. Nie jest tak, że osoba, której właściciel (zarządca) odmówił potwierdzenia uprawnień, nie ma absolutnie żadnych środków prawnych, skoro zgodnie z aktualnym orzecnictwem pozostaje przecież możliwość wniesienia do sądu powszechnego powództwa o ustalenie istnienia uprawnienia. Brak potwierdzenia uprawnienia przez właściciela (zarządcę) nie tworzy więc definitywnej sytuacji prawnej i nie stanowi bezwzględnej przesłanki niedopuszczalności dokonania zameldowania. To, że pewne osoby meldując się nie muszą odwoływać się do tej możliwości, a niektóre są do tego zmuszone, nie może być uważane za naruszenie zasady równości, jak bowiem stwierdzono – samo wymaganie posiadania uprawnień może być elementem istotnym dla zameldowania, zaś w sytuacji, gdy uprawnienie to jest sporne, nie może być innej drogi niż rozstrzygnięcie tego sporu na drodze sądowej, z reguły przed sądem powszechnym.

9. Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji, to zauważyć należy, iż Prokurator Generalny podnosi, że przepis ten nie stanowi w niniejszej sprawie odpowiedniego wzorca kontroli, bowiem treść zakwestionowanego przepisu “nie pozostaje w relacji z art. 7 Konstytucji”, jeśli na przepis ten patrzeć w świetle dotychczasowego orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny podziela w tej kwestii stanowisko Prokuratora Generalnego. Art. 7 Konstytucji – określany jako przepis wyrażający zasadę legalizmu – z reguły nie jest z uwagi na swój poziom abstrakcji adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności ustaw, przynajmniej jeśli chodzi o badanie ich treści. Przepis ten nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi. Z art. 7 Konstytucji nie wypływają inne uprawnienia poza wynikającymi już z innych norm prawnych. Jego “samoistne” znaczenie sprowadzić można istotnie do dyrektywy interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone. Niniejsza sprawa w żaden sposób nie dotyczy problemu przekroczenia

przez ustawodawcę norm kompetencyjnych, ma on bowiem prawo regulowania w sposób generalny i abstrakcyjny wszystkich dziedzin życia społecznego, chyba że Konstytucja zastrzega inną formę regulacji.

Naturalnie art. 7 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek nienaruszania innych przepisów konstytucyjnych i niektórych (ratyfikowanych w trybie szczególnym) umów międzynarodowych. Stąd ustanowienie przepisu ustawowego z nimi sprzecznego pod względem treści stanowi automatycznie tzw. pośrednią sprzeczność z art. 7 Konstytucji, ustawodawca nie działa bowiem wówczas “w granicach prawa”. Jednak zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji przez działanie ustawodawcy z przekroczeniem “granic prawa” nie może być przez Trybunał rozpatrywany w oderwaniu od problemu naruszenia konkretnych wskazanych we wniosku przepisów Konstytucji lub umów międzynarodowych, uzasadniających taką sprzeczność. Przyjęcie stanowiska, iż zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji upoważnia Trybunał Konstytucyjny do kontroli zaskarżonego przepisu z wszystkimi normami wiążącymi prawodawcę – niezależnie od ich wyraźnego wskazania we wniosku i powiązania z zarzutem naruszenia art. 7 Konstytucji – stanowiłoby złamanie zasady związania Trybunału Konstytucyjnego granicami wniosku (art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Wnioskodawca nie wskazał przepisów, których naruszenie oznaczałoby naruszenie art. 7 Konstytucji. Analiza postawionych w niniejszej sprawie zarzutów pod kątem naruszenia tego przepisu prowadzi ponadto do konkluzji, że wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest w tej części uzasadniony.

Zważywszy powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.