



Warszawa, dnia 17 lipca 2006 r.

KANCELARIA SENATU
BIURO LEGISLACYJNE

**Opinia prawna o uchwalonej przez Sejm w dniu 13 lipca 2006 r.
ustawie o dokumentach paszportowych**

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem uchwalonej przez Sejm w dniu 13 lipca 2006 r. ustawy o dokumentach paszportowych, określanej dalej jako "ustawa", jest kompleksowe unormowanie problematyki dokumentów paszportowych wydawanych przez polskie organy paszportowe, z uwzględnieniem unormowań prawa Unii Europejskiej w tym zakresie. Tak więc ustawa określa rodzaje dokumentów paszportowych, właściwość organów wydających dokumenty paszportowe, okoliczności uzasadniające odmowę wydania lub unieważnienie dokumentu paszportowego, zakres danych wpisywanych do dokumentu paszportowego, a także zakres danych zawartych w ewidencjach paszportowych, sposób prowadzenia tych ewidencji, zasady udostępniania danych w nich gromadzonych i organy właściwe w tych sprawach. Wymaga podkreślenia, że ustawa przewiduje umieszczanie w formie elektronicznej w dokumentach paszportowych tzw. danych biometrycznych, tj. wizerunku twarzy i odcisków palców – zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Rady (WE) nr 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez Państwa Członkowskie.

II. Uwagi szczegółowe

1. Przepisy art. 2 pkt 4 i art. 16 ustawy posługują się użytym w różnych przypadkach sformułowaniem "dane osobowe i biometryczne". Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy przez pojęcie "dane biometryczne" należy rozumieć wizerunek twarzy i odciski palców umieszczone w dokumentach paszportowych w formie elektronicznej. Tymczasem w myśl art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz.

926 ze zm.) za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, przy czym osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne. Dokonując analizy porównawczej obu definicji należy stwierdzić, iż stanowiące dane biometryczne wizerunek twarzy i odciski palców są z całą pewnością danymi osobowymi – sformułowanie "dane osobowe i biometryczne", jako błędne, powinno zostać zatem zastąpione sformułowaniem "dane osobowe, w tym dane biometryczne,".

2. Przepisy art. 8 ust. 1 i art. 9 ustawy statuuja katalog podmiotów, którym przysługuje odpowiednio ulga w opłacie za wydanie paszportu oraz zwolnienie z tej opłaty. Ustawa nie zawiera jednak unormowań, które określałyby sposób potwierdzania tych uprawnień przed organem paszportowym. W związku z tym zasadny jest postulat, aby dodać do niej przepis upoważniający Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, rodzajów dokumentów potwierdzających uprawnienia do skorzystania z ulgi w opłacie za wydanie paszportu oraz do zwolnienia z uiszczania tej opłaty.

3. Doprecyzowania wymagają przepisy ustawy, które zawierają delegacje do wydania stosownych rozporządzeń. W związku z tym, iż wytyczne dotyczące treści rozporządzenia powinny być sformułowane w sposób wyczerpujący w przepisie upoważniającym do jego wydania, zasadne byłoby skreślenie w art. 11 ust. 1, art. 20 ust. 3 i art. 54 ust. 2 zdanie wstępne wyrazów "w szczególności". Ponadto – mając na uwadze fakt, że wytyczne powinny zostać sformułowane w stosunku do całego zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu – zachodzi potrzeba ich uzupełnienia w art. 19 ust. 2.

4. Zgodnie z art. 14 ustawy wniosek o wydanie dokumentu paszportowego osobie ubezwłasnowolnionej składa przedstawiciel ustawowy tej osoby lub ustanowiony przez sąd opiekun. Przepis ten zawiera trzy zasadnicze mankamenty natury merytorycznej i legislacyjnej.

Po pierwsze, odwołanie się w art. 14 wyłącznie do instytucji opieki z pominięciem kurateli, zasadniczo odmienna funkcja ubezwłasnowolnienia całkowitego od częściowego, a także wykładnia literalna użytego pojęcia "ubezwłasnowolnienie" dokonana w kontekście

treści tego przepisu przemawiają za tym, że zamiarem projektodawcy i ustawodawcy sejmowego było, aby jego regulacja dotyczyła wyłącznie osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie. Jednakże w celu uniknięcia potencjalnych wątpliwości interpretacyjnych w toku stosowania ustawy należy zalecić, aby zarówno art. 14, jak również art. 15 ust. 2 i 3, stanowiły o ubezwłasnowolnieniu całkowitym.

Po drugie, jako błędne należy uznać sformułowanie "przedstawiciel ustawy tej osoby lub ustanowiony przez sąd opiekun", gdyż opiekun jest również przedstawicielem ustawowym. W doktrynie prawa cywilnego podkreśla się, że "W prawie polskim przedstawicielami ustawowymi są przede wszystkim rodzice w stosunku do małoletniego dziecka, do którego przysługuje im władza rodzicielska (art. 98 k.r.o.), a także opiekun osoby małoletniej niepozostającej pod władzą rodzicielską (art. 155 § 2 w zw. z art. 98 k.r.o.) oraz osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie (art. 13 § 2 k.c.). Przedstawicielem ustawowym jest także kurator (zob. art. 147 oraz art. 178 i nast. k.r.o.)."¹.

Po trzecie, treść art. 14 nie daje odpowiedzi na pytanie, jaki będzie skutek prawny sytuacji, w której między rodzicami będącymi przedstawicielami ustawowymi dziecka ubezwłasnowolnionego całkowicie nie będzie zgodności co do złożenia wniosku o wydanie mu dokumentu paszportowego lub brak będzie możliwości uzyskania zgody jednego z nich. Konieczne zatem staje się odesłanie do regulujących tę materię przepisów art. 13 ust. 1–3.

Konsekwencją nadania nowego brzmienia art. 14 powinna być modyfikacja przepisów art. 15 ust. 2 i 3. W przypadku pierwszego z nich konieczne będzie jedynie zastąpienie wyrazów "osoby ubezwłasnowolnionej" wyrazami "osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie". Jednakże w art. 15 ust. 3 należy również uwzględnić fakt, że zgodnie z art. 13 § 1 Kodeksu cywilnego jedynie **osoba, która ukończyła lat trzynaście**, może być ubezwłasnowolniona całkowicie, jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie kierować swym postępowaniem – błędne jest zatem sformułowanie "Małoletni lub osoba ubezwłasnowolniona, którzy ukończyli 13 lat".

5. Artykuł 43 ust. 1 ustawy stanowi, że paszporty i paszporty tymczasowe w kraju wydaje, odmawia ich wydania i unieważnia wojewoda właściwy ze względu na **miejsce stałego pobytu** osoby ubiegającej się o paszport, a za granicą – konsul. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych

¹ E. Skowrońska-Bocian: *Prawo cywilne. Część ogólna. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 220.

(Dz.U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 ze zm.) pobytem stałym jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania, przy czym – zgodnie z ust. 2 tego artykułu – miejscem pobytu stałego osoby zatrudnionej na statku żeglugi śródlądowej, zamieszkałej stale na statku, jest miejscowość, w której ma siedzibę przedsiębiorstwo żeglugowe zatrudniające tę osobę. Dokonując definicji pojęcia pobytu stałego należy ponadto zwrócić uwagę, że w myśl art. 9b ust. 2 cytowanej ustawy adres określa się przez podanie:

- 1) w gminach, które uzyskały status miasta – nazwy miasta (dzielnicy), ulicy, numeru domu i lokalu, nazwy województwa oraz kodu pocztowego;
- 2) w innych gminach – nazwy miejscowości, numeru domu i lokalu, nazwy gminy, nazwy województwa, kodu pocztowego oraz nazwy ulicy, jeżeli w miejscowości występuje podział na ulice.

Przytoczenie powyższych unormowań ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych ma kapitalne znaczenie dla dokonania prawidłowej analizy art. 43 ust. 1 opiniowanej ustawy w kontekście katalogu osób, które mogą ubiegać się o paszporty i paszporty tymczasowe. Analiza ta prowadzi do wniosku, że w przypadku wejścia w życie ustawy przy pozostawieniu obecnego brzmienia art. 43 ust. 1, brak będzie podstaw prawnych do wydawania paszportu bądź paszportu tymczasowego osobom, które nie mają pobytu stałego w powyższym rozumieniu. Problem ten dotyczyć będzie w szczególności tych osób bezdomnych, które nie są nigdzie zameldowane na pobyt stały. Z uwagi na swój status społeczny osoby te – nie mogąc się legitymować spełnieniem warunku posiadania pobytu stałego – nie będą mogły uzyskać paszportu bądź paszportu tymczasowego z uwagi na fakt, że żaden z wojewodów nie będzie właściwy do ich wydania. Wprawdzie art. 43 ust. 2 stanowi, że za zgodą ministra właściwego do spraw wewnętrznych, paszport i paszport tymczasowy może być wydany z pominięciem właściwości, o której mowa w ust. 1, jednakże – abstrahując od faktu, że prawo do paszportu bądź paszportu tymczasowego nie powinno w omawianym przypadku zależeć od uznania organu administracji publicznej – wydaje się, że uregulowanie to będzie miało zastosowanie jedynie do takich przypadków, w których paszport bądź paszport tymczasowy zostanie wydany (ewentualnie nastąpi odmowa jego wydania albo unieważnienie) przez wojewodę innego niż miejscowo właściwy dla danej osoby. Taka regulacja naraża się na trafny zarzut niezgodności z art. 52 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Faktyczne ograniczenie tego prawa poprzez wadliwe odniesienie właściwości miejscowej wojewody do miejsca stałego pobytu nie da się uzasadnić jakimikolwiek zasadami, normami

i wartościami konstytucyjnymi i pozostaje w sprzeczności z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadą proporcjonalności.

Niezależnie od powyższych argumentów natury konstytucyjnej należy zauważyć, że omawiana regulacja art. 43 ust. 1 ustawy jest również niekorzystna dla organów państwa. W przypadku bowiem konieczności unieważnienia paszportu bądź paszportu tymczasowego osoby, która nie legitymuje się miejscem pobytu stałego, brak będzie organu właściwego do wydania decyzji w tym zakresie.

Dążąc do zapewnienia konstytucyjności art. 43 ust. 1 należy opowiedzieć się za tym, aby stanowił on, iż paszporty i paszporty tymczasowe w kraju wydaje, odmawia ich wydania i unieważnia wojewoda właściwy ze względu na miejsce stałego pobytu **albo, w razie jego braku, miejsce zamieszkania** osoby ubiegającej się o paszport, a za granicą – konsul. Pojęcie miejsca zamieszkania osoby fizycznej definiuje art. 25 Kodeksu cywilnego, wedle którego jest nim miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Zaletą odwołania się do konstrukcji cywilistycznej w art. 43 ust. 1 będzie objęcie jego unormowaniem wszystkich potencjalnych adresatów – pojęcie miejsca zamieszkania nie odnosi się bowiem, w przeciwieństwie do pojęcia stałego pobytu, do konkretnego adresu. "Stanowisko, że w art. 25 nie chodzi o dokładny adres, lecz jedynie o miejscowość, jest utrwalone tak w orzecznictwie sądowym (por. m.in. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 13.2.1976 r., I CR 930/75, OSNCP 1/77, poz. 5 i z dnia 7.6.1983 r., II UR 4/83, OSP 12/84, poz. 265), jak i w doktrynie. Do takiego wniosku prowadzi też brzmienie przepisu, który wyraźnie mówi o miejscowości."²

6. Zgodnie z art. 59 ustawy do dnia 1 października 2006 r. uprawnienia Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego określone w art. 52 ust. 2 pkt 9 i 10 przysługują Wojskowym Służbom Informacyjnym. Przepis ten został sformułowany wadliwie, gdyż zgodnie z przepisami art. 3 i art. 57 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 711) ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych (Dz. U. Nr 139, poz. 1326 ze zm.) traci moc z dniem 30 września br.

² S. Dmowski [w:] S. Dmowski, S. Rudnicki: *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 1998, s. 76.

7. W toku senackiego postępowania ustawodawczego należy zbadać, dlaczego ustawodawca sejmowy uznał za stosowne dodanie do ustawy przepisów zmieniających ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 128, poz. 1175 ze zm.) i ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 128, poz. 1176 ze zm.), które wykraczają poza jej zakres podmiotowy i przedmiotowy.

8. Niezależnie od wskazanych wyżej uwag, ustawa wymaga również innych zmian, wynikających z konieczności respektowania zasad prawidłowej legislacji, zapewnienia spójności na tle systemu prawnego, a także zachowania poprawnych konstrukcji redakcyjnych.

III. Propozycje poprawek

W związku z powyższymi uwagami należy postulować wprowadzenie do tekstu ustawy następujących poprawek, z zastrzeżeniem potrzeby ustosunkowania się do uwagi wyrażonej w pkt. II. 7. niniejszej opinii:

- 1) w art. 2 w pkt 2 skreśla się dwukropek oraz wyrazy ", paszport służbowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych" zastępuje się wyrazami "i paszport służbowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych";
- 2) w art. 2 w pkt 4 wyrazy "danych osobowych i biometrycznych" zastępuje się wyrazami "danych osobowych, w tym danych biometrycznych,";
- 3) w art. 2 w pkt 5 wyrazy "utrata dokumentu" zastępuje się wyrazami "utrata dokumentu paszportowego";
- 4) w art. 2 w pkt 6 wyrazy "zniszczenie dokumentu" zastępuje się wyrazami "zniszczenie dokumentu paszportowego" oraz wyrazy "identyfikację dokumentu" zastępuje się wyrazami "identyfikację dokumentu paszportowego";

5) dodaje się art. 9a w brzmieniu:

"Art. 9a. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje dokumentów potwierdzających uprawnienia do skorzystania z ulgi w opłacie za wydanie paszportu, o której mowa w art. 8 ust. 1, oraz do zwolnienia z uiszczania tej opłaty, o którym mowa w art. 9, z uwzględnieniem dokumentów wydawanych przez uprawnione organy oraz nieobciążania osób korzystających z tych uprawnień nadmiernymi utrudnieniami.";

6) w art. 10 w ust. 1 w zdaniu wstępnym skreśla się wyrazy "wystąpienia jednej z następujących okoliczności";

7) w art. 10 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Opłatę, o której mowa w ust. 1, ustala się odejmując od opłaty obowiązującej w dniu złożenia wniosku o nowy paszport:

- 1) w przypadku paszportu z terminem ważności 10 lat – jedną dziesiątą część opłaty za każdy pełny rok pozostający do upływu terminu ważności dotychczas posiadanego paszportu;
- 2) w przypadku paszportu z terminem ważności 5 lat – jedną piątą część opłaty za każdy pełny rok pozostający do upływu terminu ważności dotychczas posiadanego paszportu.";

8) w art. 10 w ust. 3 po wyrazach "o 200%" dodaje się wyrazy "w stosunku do opłaty obowiązującej w dniu złożenia wniosku o nowy paszport";

9) w art. 11 w ust. 1 i w art. 54 w ust. 2 w zdaniu wstępnym skreśla się wyrazy "w szczególności";

10) w art. 12 po wyrazach "na podstawie" dodaje się wyrazy "art. 32 ust. 2";

11) art. 14 otrzymuje brzmienie:

"Art. 14. Wniosek o wydanie dokumentu paszportowego osobie ubezwłasnowolnionej całkowicie:

- 1) pozostającej pod władzą rodzicielską, składają rodzice wspólnie; przepisy art. 13 ust. 1-3 stosuje się odpowiednio;

- 2) niepozostającej pod władzą rodzicielską, składa ustanowiony przez sąd opiekun.";
- 12) w art. 15 w ust. 2 wyrazy "osoby ubezwłasnowolnionej" zastępuje się wyrazami "osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie";
- 13) w art. 15 w ust. 3 wyrazy "Małoletni lub osoba ubezwłasnowolniona, którzy ukończyli 13 lat," zastępuje się wyrazami "Małoletni, który ukończył 13 lat, oraz osoba ubezwłasnowolniona całkowicie";
- 14) w art. 16 wyrazy "dane osobowe i biometryczne" zastępuje się wyrazami "dane osobowe, w tym dane biometryczne,";
- 15) w art. 17 w ust. 1 w pkt 1 i w art. 38 w ust. 1 w pkt 1 w lit. a wyrazy "postępowanie w sprawie karnej" zastępuje się wyrazami "postępowanie karne";
- 16) w art. 19 w ust. 2 po wyrazie "uwzględniając" dodaje się wyrazy "konieczność zapewnienia sprawności prowadzonego postępowania oraz";
- 17) w art. 20 w ust. 2 w pkt 5 wyraz "dokumentu" zastępuje się wyrazami "dokumentu paszportowego";
- 18) w art. 20 w ust. 3 w zdaniu wstępnym wyrazy "uwzględnia w szczególności" zastępuje się wyrazami "powinno uwzględniać";
- 19) w art. 20 w ust. 3 w pkt 2 wyraz "dokumencie" zastępuje się wyrazami "dokumencie paszportowym";
- 20) w art. 26 w ust. 1 pkt 5 otrzymuje brzmienie:
"5) ministrowie, sekretarze i podsekretarze stanu;"
- 21) w art. 29 w ust. 2 wyrazy "Ograniczenia, o którym mowa" zastępuje się wyrazami "Ograniczenia, o których mowa";

- 22) w art. 36 w ust. 3 w zdaniu drugim wyraz "dokument" zastępuje się wyrazami "dokument paszportowy";
- 23) w art. 36 w ust. 4 wyrazy "nowy dokument" zastępuje się wyrazami "nowy dokument paszportowy" oraz wyrazy "nowego dokumentu" zastępuje się wyrazami "nowego dokumentu paszportowego";
- 24) w art. 39 w ust. 2 wyrazy "tego dokumentu" zastępuje się wyrazami "dokumentu paszportowego";
- 25) w art. 43 w ust. 1 po wyrazie "pobytu" dodaje się wyrazy "albo, w razie jego braku, miejsce zamieszkania";
- 26) w art. 51 i w art. 52 w ust. 2 w zdaniu wstępnym wyrazy "centralnej ewidencji paszportowej" zastępuje się wyrazami "centralnej ewidencji";
- 27) w art. 53 wyrazy "ewidencją centralną" zastępuje się wyrazami "centralną ewidencją";
- 28) w art. 55 w pkt 1, w pkt 5 wyrazy ", dowodów osobistych" zastępuje się wyrazami "i dowodów osobistych";
- 29) w art. 56 wyrazy "(Dz.U. Nr 128, poz. 1176, z 2004 r. Nr 96, poz. 959 i Nr 179, poz. 1842, z 2005 r. Nr 90, poz. 757, Nr 94, poz. 788, Nr 132, poz. 1105 i Nr 163, poz. 1362 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711)" zastępuje się wyrazami "(Dz.U. Nr 128, poz. 1175, z 2004 r. Nr 96, poz. 959 i Nr 179, poz. 1842 oraz z 2005 r. Nr 90, poz. 757, Nr 94, poz. 788, Nr 132, poz. 1105 i Nr 163, poz. 1362)";
- 30) w art. 57 pkt 2 otrzymuje brzmienie:
"2) uchyla się ust. 5.";
- 31) w art. 59 wyrazy "Do dnia 1 października 2006 r. uprawnienia" zastępuje się wyrazem "Uprawnienia" oraz po wyrazach "Wojskowym Służbom Informacyjnym" dodaje się wyrazy "do dnia ich zniesienia na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu

Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 711)";

32) w art. 60 w ust. 1 wyrazy "Dokumenty paszportowe" zastępuje się wyrazem "Paszporty".

opracował Piotr Magda