

Prawne aspekty ewidencji ludności

I. Zasadniczym celem mojej pracy, jest przedstawienie sytuacji prawnej instytucji obowiązku meldunkowego zgodnej z aktualnie obowiązującymi przepisami prawnymi. Na początku trzeba podkreślić, iż problematyka ewidencji ludności (obowiązku meldunkowego) była rzadko podejmowana w piśmiennictwie. Dostępne są nieliczne opracowania przyczynkowe, oraz stosunkowo obfite orzecznictwo NSA. Obowiązująca ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności¹ zawiera zmienione w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, to jest ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych², regulacje dotyczące instytucji obowiązku meldunkowego obywateli i cudzoziemców, mechanizmu funkcjonowania rejestru PESEL, zasad dostępu uprawnionych podmiotów publicznych do rejestrów cudzoziemców. Nowa ustawa miała początkowo obowiązywać od 1 sierpnia 2011 r., potem z dniem 1 stycznia 2013 r., jednakże decyzją ustawodawcy, termin jej wejścia w życie został przesunięty na dzień 1 stycznia 2015 r.³ Tym samym podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę ewidencji ludności pozostaje ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Za cel powiązany bezpośrednio z celem głównym opracowania należy uznać podjęcie próby porównania stanu prawnego instytu-

¹ Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. nr 217, poz. 1427 ze zm.), zwana dalej: Ewid Lud U.

² Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r., nr 139, poz. 993 ze zm.), zwana dalej: u.e.l.d.o.

³ Ustawa z dnia 7.12.2012 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. 2012 r., poz. 1407).

cji zameldowania i wymeldowania pod rządami kolejnych ustaw, w szczególności obu wyżej wskazanych. Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów i autorskiej refleksji stanowiącej formalne zakończenie.

Na początku zawierającym ogólną charakterystykę systemu ewidencji ludności w Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawione zostały podstawowe pojęcia – ewidencji ludności i czynności materialno-technicznych (faktycznych), następnie krótki zarys dziejów zjawiska ewidencji, oraz kolejno: konstrukcja prawa obowiązku meldunkowego i jego teleologia, cechy dowodu osobistego i systemu (rejestr) PESEL.

Ewidencja ludności jest instytucją znaną systemom prawnym większości państw. Jest formą kontroli instytucjonalnej nad migracją w ramach populacji zamieszkującej dane terytorium. Najczęściej wykorzystywanymi instrumentami ewidencji ludności są zameldowanie i wymeldowanie, czyli czynności materialno-techniczne, nazywane też czynnościami faktycznymi. Ewidencję ludności można ujmować jako „zespół działań podejmowanych w ramach administracji publicznej nakierowanych na rejestrację danych o osobach fizycznych”. System ewidencji ludności skonstruowany jest w sposób mający zapewnić stałą aktualizację gromadzonych informacji. Zresztą już samo znaczenie słowa „ewidencja” sugeruje, iż jest to forma władczej ingerencji organów administracji publicznej w domenę tych praw i wolności obywatela, które wiążą się z jego pobytem i przemieszczaniem się. Z bytem prawno-administracyjnym instytucji ewidencji ludności wiążą się czynności określone zamiennie jako „czynności materialno-techniczne” lub „czynności faktyczne”. Warto jednak podkreślić, iż pojęcia te nie są synonimami. Szerszy zakres semantyczny należy przypisać terminowi „czynności faktyczne”. Zameldowanie i wymeldowanie są czynnościami materialno-technicznymi, będącymi najbardziej rozbudowaną kategorią działań faktycznych. Zameldowanie i wymeldowanie to tzw. zewnętrzne czynności materialno-techniczne, czyli takie za pomocą których administracja w sposób władczy wkracza w sferę praw i obowiązków obywateli

i innych podmiotów niepodporządkowanych organowi administracji.

II. Obowiązek meldunkowy polegający na informowaniu przez obywatela organów administracji państwowej o miejscu przebywania został wprowadzony w Polsce w roku 1928. Miał on wówczas charakter porządkowy, czysto rejestracyjny. Instytucja meldunku została wprowadzona na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności⁴, było ono jednym z aktów zamykających proces tworzenia regulacji prawnych, dotyczących funkcjonowania terytorialnej administracji rządowej. Zgodnie z przepisami obowiązującymi w latach 1928–1961 obowiązek meldunkowy miał charakter wyłącznie rejestracyjny. Obowiązkiem zameldowania obarczany był właściciel bądź zarządca domu.

Ustawą z dnia 14 lipca 1961 r.⁵ wprowadzono przepis pozwalający organowi meldującemu na ocenę celowości zameldowania. Umożliwił on odmowę zameldowania na pobyt stały w miastach i osiedlach, w sytuacji gdy lokal byłby przez to nadmiernie zagęszczony, a okoliczności wskazywałyby, iż zameldowanie ma być pozorne lub służyć uzyskaniu przydziału innego lokalu.

W cytowanej już ustawie z 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych ustawodawca już w pierwszym artykule podkreślił wyraźnie rejestracyjny charakter obowiązku meldunkowego. Nowe rozwiązania przewidywały więc możliwość zameldowania osoby przebywającej faktycznie w danym lokalu nawet wbrew woli jego właściciela. Ten fakt wywołał kontrowersje zarówno w doktrynie jak i w samym społeczeństwie. W 1984 r. doszło do znowelizowania ustawy, w której zmieniono rejestracyjny charakter meldunku, lecz okazało się, że zmiany te do dnia dzisiejszego wywołują negatywne skutki dla obywateli. E. Żelasko-Makowska mówi o „(...) hipokryzji prawa, które pozwoliło represjonować

⁴ Dz. U. nr 32, poz. 309.

⁵ Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o ewidencji i kontroli ruchu ludności (Dz. U. nr 33, poz. 164).

obywatela za niewykonanie obowiązku meldunkowego i jednocześnie uniemożliwiało jego wykonanie”. W roku 2002 Trybunał Konstytucyjny stwierdził nieważność przepisu art. 9 ust. 2 znowelizowanej ustawy uznając, że zaskarżony przepis narusza wolność człowieka gwarantowaną przez art. 52 Konstytucji RP w tym znaczeniu, iż faktycznie utrudnia swobodny wybór miejscowości, w której chce się zamieszkać⁶. Ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zainicjował proces, mający skutkować zniesieniem obowiązku meldunkowego.

III. Zgodnie z dyspozycją art. 24 ust. 1 Ewid Lud U „obywatel polski przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązany wykonywać obowiązek meldunkowy określony w ustawie”. W ust. 2 art. 24 rzeczony ustawy prawodawca stanowi, że „obowiązek meldunkowy polega na:

- zameldowaniu się w miejscu pobytu stałego lub czasowego;
- wymeldowaniu się z miejsca pobytu stałego lub czasowego;
- zgłoszenia wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej oraz powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej, z uwzględnieniem art. 36”.

W przepisie art. 24 ust. 3 Ewid Lud U uregulowane zostały zasady wykonywania obowiązku meldunkowego przez osobę nieposiadającą zdolności do czynności prawnych oraz posiadającą ograniczoną zdolność do tych czynności. Przepis art. 30 Kodeksu Postępowania Administracyjnego⁷ w sposób jednoznaczny wskazuje, że osoby fizyczne niemające pełnej zdolności do czynności prawnych działają przez ustawowych przedstawicieli. Osoba może ustanowić pełnomocnika procesowego. Dla wykonania obowiązku meldunkowego istotne jest przede wszystkim to, że pełnomocnikiem może być jedynie taka osoba, która ma pełną zdolność do czynności prawnych.

⁶ Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwany dalej: KPA.

Pobyty stały to w ujęciu najprostszym to przebywanie pod oznaczonym adresem. Pobyty stały został przez ustawodawcę zdefiniowany w art. 25 ust. 1 i 3 Ewid. Lud. U, w którym znalazło się postanowienie, iż pobytem stałym jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. Natomiast podstawowym miejscem zamieszkania osób zatrudnionych na statkach żeglugi śródlądowej, żeglugi morskiej i osób zamieszkujących w związku z wykonywaniem pracy w ruchomych urządzeniach mieszkalnych, jeżeli nie posiadają podstawowego miejsca zamieszkania, jest siedziba pracodawcy zatrudniającego tę osobę. Celem zgłoszenia podstawowego miejsca zamieszkania jest potwierdzenie przebywania w danym miejscu dla zapewnienia sprawnej realizacji potrzeb administracyjnych obywateli oraz ustalenie adresu do doręczeń.

W orzecznictwie przyjmuje się zasadę, że zameldowanie ma wyłącznie charakter rejestracyjny, porządkowy oraz ewidencyjny. Z powodu tych atrybutów nie łączy się z jakimikolwiek sprawami wchodzącymi w relację z miejscem zamieszkania. Ewidencja ludności oparta na rejestracji danych o miejscu pobytu osób służy także ochronie ich interesów, a to oznacza, że obowiązek meldunkowy jest instytucją ochrony porządku publicznego znajdującą podstawę w Konstytucji RP⁸. Zameldowanie, jak i wymeldowanie jest wyłącznie rejestracją danych o miejscu pobytu osoby, co oznacza, że nie skutkuje powstaniem uprawnień do lokalu, w szczególności uprawnień o charakterze własnościowym.

Faktyczny wymiar stałego pobytu uznaje się zakładając, że w określonym miejscu osoba stale realizuje swoje podstawowe funkcje życiowe, w szczególności mieszka, nocuje, spożywa posiłki, wypoczywa, przechowuje swe rzeczy konieczne do codziennego funkcjonowania, podejmuje członków rodziny albo znajomych, przyjmuje i nadaje korespondencję. Miejscem stałego pobytu jest również takie miejsce nieopodal którego lub w możliwie najmniejszym od niego oddaleniu osoba stara się koncentrować swo-

⁸ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. nr 78, poz. 483) zwana dalej: *Konstytucja RP*.

je miejsce pracy bądź nauki, robienia zakupów czy korzystania z opieki medycznej.

Konstytutywnymi składnikami pobytu czasowego w u.e.l.d.o. (tj. ustawie z 1974 r.) są – czego *nota bene* nie zmienia ustawa z 24.09.2010 r. Ewid Lud U – termin oraz domniemanie. Z przepisu tego można było wnioskować, że osoba zameldowana na pobyt czasowy i przebywająca w tej samej miejscowości nieprzerwanie przez okres dłuższy niż trzy miesiące jest obowiązana dokonać zameldowania się na pobyt stały, a więc dokonania formalnej zmiany dotychczasowego miejsca stałego pobytu. Przy definiowaniu pobytu czasowego ustawodawca posłużył się metodą eliminacyjną przyjmując, że pobytem czasowym jest to, co nie jest pobytem stałym, nawet gdy dotyczy to tej samej miejscowości, w której osoba ma pobyt stały.

W przepisie art. 25 ust. 4 Ewid Lud U ustawodawca formułuje definicję legalnego pobytu czasowego – w rozumieniu ustawy pobytem czasowym jest przebywanie obywatela polskiego poza miejscem stałego pobytu przez okres przekraczający 3 miesiące. Analizowany przepis opiera się na normie prawnej obowiązującej w sposób imperatywny, czyli dwukierunkowo bezwzględnie obowiązującej, tj. takiej, której stosowanie nie może być w jakimkolwiek wypadku wyłączone przez strony stosunku prawnego (tu: organ dokonujący zameldowania na pobyt czasowy i osobę meldującą się).

Osoba przebywająca na terenie Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązana zameldować się w miejscu pobytu stałego lub czasowego trwającego powyżej 3 miesięcy najpóźniej w 30 dniu, licząc od dnia przybycia do tego miejsca (art. 27 ust. 1) ustawy z 24.09.2010 r. Został wydłużony termin na dokonanie czynności z 4 do 30 dni. Rejestrowanie dodatkowego miejsca zamieszkania jest aktem fakultatywnym, czyli w pełni zależnym od woli i decyzji osoby zainteresowanej. W ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności zrezygnowano z rozwiązań proponowanych w pierwotnym projekcie, tak więc ustawa, w zasadzie niezbyt się różni od dotychczasowych unormowań. Nadal więc konieczne jest

potwierdzenia przez właściciela lokalu faktu przebywania w nim osoby pragnącej dokonać zameldowania, co w praktyce wiąże się z uzyskaniem zgody na zameldowanie (art. 28 ust. 2 Ewid Lud U).

Zgłoszenia meldunkowe dokonuje się w siedzibie organu gminy właściwego ze względu na położenie nieruchomości, w której osoba zamieszkuje, na specjalnym formularzu. Przedstawia się przy tym dowód osobisty, a w uzasadnionych przypadkach inny dokument pozwalający na ustalenie tożsamości (osoby niepełnoletnie nieposiadające dokumentu stwierdzającego tożsamość – odpis skrócony aktu urodzenia);

Jeśli już ktoś będzie podlegał obowiązkowi meldunkowemu, będzie mógł go dokonać przez ustanowionego pełnomocnika, legitymującego się dokumentem pełnomocnictwa udzielonym w formie, o której mowa w art. 33 § 2 KPA. Pełnomocnik będzie mógł nas zameldować na pobyt stały jak i czasowy powyżej 3 miesięcy, wymeldować z pobytu stałego i czasowego powyżej 3 miesięcy, zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy z 24.09.2010 r. Jest to ważna zmiana łagodząca restrykcyjny charakter obowiązku meldunkowego. Ma to na celu ułatwienie osobom wykonywania obowiązku meldunkowego w sytuacji, w której nie mogą osobiście uczestniczyć w przedmiotowej procedurze.

IV. Znaczący fragment pracy dotyczy instytucji wymeldowania. Analizując instytucję wymeldowania w aspekcie zmian legislacyjnych, należy wskazać na możliwość wymeldowania osoby na wniosek właściciela lokalu (lub innego podmiotu dysponującego tytułem prawnym do lokalu) z urzędu po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Na gruncie ustawy z 24 września 2010 r. formę i tryb wymeldowania określono w przepisie art. 33 Ewid Lud U. W ust. 1 tegoż artykułu sformułowana została podstawowa reguła, w myśl której każdy obywatel polski, który opuszcza miejsce pobytu stałego bądź czasowego przed upływem deklarowanego okresu pobytu, jest zobowiązany do wymeldowania się.

Ustawodawca stworzył sposobność wymeldowania się w dwójaki sposób; tradycyjny tryb postępowania odpowiada zasadzie

pisemności stosowanej przy zameldowaniu. W takiej sytuacji wymeldowania dokonuje się na formularzu, we właściwym organie gminy, po okazaniu dowodu osobistego lub paszportu. W formie nowoczesnej wymeldowanie jest przeprowadzane w postaci dokumentu elektronicznego na formularzu. Formularz umożliwia wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego właściwego organu gminy, pod warunkiem otrzymania przez osobę dokonującą wymeldowania urzędowego poświadczenia odbioru. W przepisie art. 33 ust. 3 Ewid Lud U znajdujemy regulę przesądzającą o tym, że obywatel polski może dokonać wymeldowania się z dotychczasowego miejsca pobytu poprzez zameldowanie w nowym miejscu. Jest to rozwiązanie nieobecne w u.e.l.d.o. z 1974 r.

V. Przepis art. 36 Ewid Lud U reguluje zakres obowiązku meldunkowego osób wyjeżdżających z terytorium RP; przyjęte w tym przepisie rozwiązanie koresponduje z obecnym w u.e.l.d.o. z 1974 r. obowiązkiem zgłaszania każdorazowego opuszczenia miejsca zamieszkania (zameldowania) w związku z faktem wyjazdu za granicę. Artykuł 36 jest jednak bardziej liberalnym przepisem. Obowiązek zgłoszenia organowi meldunkowemu wyjazdu jest powiązany z wymeldowaniem osoby z pobytu stałego i czasowego. W przepisie art. 36 ust. 2 Ewid Lud U ustawodawca nakłada na zameldowanego obowiązek zgłoszenia wyjazdu i powrotu spoza granic RP, jeśli pobyt za granicą trwa dłużej niż 6 miesięcy i nie łączy się z zamiarem pobytu stałego. Rozwiązanie to różni się od wcześniejszego tym, że to drugie wymagało zgłoszenia każdego wyjazdu za granicę i powrotu, gdy czas pobytu miał przekraczać 3 miesiące.

Jednakże w art. 36 ust. 3 Ewid Lud U nie określił ustawodawca nieprzekraczalnego momentu zameldowania po powrocie z zagranicy. Stąd też, jak się wydaje, „do takiej sytuacji ma zastosowanie reguła ogólna wyrażona w art. 27 ustawy, z której wynika, że każdy obywatel RP ma obowiązek zameldowania się w nieprzekraczalnym terminie 30 dni od dnia przybycia do miejsca pobytu”

VI. Ponieważ problematyka dotycząca cudzoziemców nie jest już zagadnieniem marginalnym, lecz trwałym składnikiem przebiegających w Polsce różnorodnych procesów i stosunków gospodarczych, administracyjnych, kulturowych, socjalnych, obyczajowych etc. musiała z natury rzeczy doczekać się regulacji prawnych. Pozycja prawna cudzoziemców w świetle polskiego prawa jest dosyć złożona. Prawną sytuację cudzoziemców reguluje kilka gałęzi prawa, w tym prawo administracyjne, cywilne, karne oraz prawo międzynarodowe. Definicję legalną cudzoziemca zmienia ustawa z 2003 r. o cudzoziemcach⁹, stanowiąca, że „cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego”. Stąd cudzoziemcami są osoby państw obcych, nieposiadające żadnego obywatelstwa, osoby o nieokreślonym obywatelstwie. Zręby podsystemu prawa odnoszącego się do bytu prawnego cudzoziemców w Polsce tworzą wskazana wyżej ustawa u.o.c. – wydana w tym samym roku i dniu ustawa o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP¹⁰. Ustawa o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin z roku 2004 oraz stosowana regulacja w Konstytucji RP zawarta w artykułach 37 i 56.

Decydujący wpływ na kształt obowiązującej ustawy o cudzoziemcach mają zobowiązania, które wynikają z członkostwa w Unii Europejskiej, zwalczania nielegalnej imigracji, szczególnej polityki wizowej i ochrony wschodniej granicy państwa polskiego. Status uchodźcy nadaje się cudzoziemcowi spełniającemu warunki przyjęte w Konwencji Genewskiej i Protokole Nowojorskim. Status ten nadaje się również małżonkowi i małoletnim dzieciom cudzoziemca, o ile są oni objęci wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy.

⁹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 264, poz. 1573 ze zm.), zwana dalej: u.o.c.

¹⁰ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., nr 189, poz. 1472 ze zm.), zwana dalej: Ochr Cudz U.

W przypadku odmowy zgody na pobyt cudzoziemca na terytorium RP powiązanej z nakazem opuszczenia terytorium RP ma on być traktowany z poszanowaniem jego praw gwarantowanych przez prawo międzynarodowe. W następstwie transformacji ustrojowej po 1989 r. oraz przystąpienia Polski do Konwencji Genewskiej, dotyczącej statusu uchodźców, Polska stała się krajem, w którym cudzoziemcom gwarantuje się ochronę przed prześladowaniami. Polska polityka imigracyjna nie jest jeszcze do końca zharmonizowana w tej domenie z polityką Unii Europejskiej, chociaż w wielu aspektach polskie standardy ochrony cudzoziemców dorównują wymogom unijnym. Na gruncie polskiego prawa istnieje możliwość udzielenia cudzoziemcowi – na jego wniosek – azylu, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej. Cudzoziemcowi, któremu udzielono azylu, udziela się zezwolenia na osiedlenie się. Cudzoziemca można również pozbawić azylu.

Obowiązek meldunkowy cudzoziemców został uregulowany w przepisie art. 40 Ewid Lud U, a jego zakres kształtowany jest w sposób właściwy dla obywateli polskich. Do cudzoziemca ma zastosowanie pojęcie pobytu stałego lub czasowego. Cudzoziemiec może mieć tylko jedno miejsce pobytu stałego lub czasowego, a zameldowania dokonuje się w takim samym trybie co obywatel polski i w identyczny sposób jest zobowiązany wymeldować się oraz zgłaszać opuszczenie miejsca pobytu. W przepisie art. 41 Ewid Lud U określono zasady wykonania obowiązku meldunkowego przez cudzoziemców będących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, lub obywateli Konfederacji Szwajcarskiej. Obywatele wymienionych państw są zobowiązani przez polskie prawo do zameldowania się w miejscu pobytu stałego bądź czasowego najpóźniej w 30 dni od momentu przybycia do miejsca zameldowania. Rozwiązanie to odpowiada regule sformułowanej w art. 27 Ewid Lud U, która ma zastosowanie do obywateli Polski. Jednakowe uregulowanie statusu podmiotów

jest ekspresją zasady równości i niedyskryminacji wynikającej z istoty przynależności do Unii Europejskiej oraz innych porozumień międzynarodowych traktowanych na równi z przynależnością do UE.

W odmienny sposób ustawodawca reguluje sytuację wszystkich innych cudzoziemców, którzy nie zostali wskazani w art. 41 ust. 1 i 2 Ewid Lud U. W stosunku do takich osób został ustanowiony obowiązek zameldowania się w miejscu pobytu stałego lub czasowego najpóźniej w czwartym dniu od dnia przybycia do miejsca pobytu.

Przepis art. 42 Ewid Lud U wprowadza wyłączenia w zakresie obowiązku meldunkowego określonego w art. 40 tejże ustawy. Istnieją różne przesłanki wyłączające konieczność obowiązku meldunkowego i można je ujmować w dwie grupy: przesłanki podmiotowe i przedmiotowe. Przesłanki podmiotowe to kategoria dość szeroka i dotyczy osób związanych z dyplomacją oraz członków ich rodzin. Za przesłanką przedmiotową uważa się zasadę wzajemności między państwem polskim a państwem, z którego pochodzi cudzoziemiec, a także nieprzekraczalny czas pobytu na terytorium RP.

Wykonanie obowiązku meldunkowego przez cudzoziemców będących w posiadaniu obywatelstwa Unii Europejskiej albo obywatelstwa państw, które podpisały porozumienia międzynarodowe (wskazanych w art. 41 ust. 1 Ewid Lud U) nie jest czynnością skomplikowaną. Osoby te są zobowiązane jedynie do przedstawienia ważnego dokumentu podróży bądź innego, lecz potwierdzającego tożsamość i obywatelstwo, jak również dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu na terytorium Unii Europejskiej wraz z zaświadczeniem lub oświadczeniem z zarejestrowania pobytu na terytorium UE.

Członek rodziny takiego cudzoziemca przedstawia ważny dokument podróży i ważną kartę pobytu członka rodziny obywatela UE. Po 5 latach nieprzerwanego pobytu obywatel UE nabywa prawo stałego pobytu. Członek rodziny obywatela UE ma prawo

otrzymać – odpowiednio – kartę pobytu członka rodziny obywatela UE.

W przypadku zameldowania na pobyt czasowy cudzoziemiec niebędący obywatelem państwa członkowskiego UE albo innego państwa uczestniczącego w porozumieniach międzynarodowych wskazanych w art. 41 ust. 1 Ewid Lud U, przedstawia wizę lub dokument podróży, gdyż w stosunku do cudzoziemca obowiązuje zniesienie lub ograniczenie obowiązku wizowego.

Natomiast cudzoziemcy będący obywatelami Unii Europejskiej oraz innych państw – sygnatariuszy porozumień wskazanych w art. 41 ust. 1 Ewid Lud U, przy realizacji obowiązku zameldowania na pobyt czasowy przedstawiają dokument tożsamości lub inny potwierdzający tożsamość i obywatelstwo wraz z zaświadczeniem o zarejestrowaniu pobytu obywatela, natomiast w razie jego braku składają oświadczenie o zarejestrowaniu takiego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Członek rodziny cudzoziemca meldując się na pobyt czasowy jest obowiązany do okazania ważnego dokumentu podróży oraz ważnej karty pobytu członka rodziny obywatela Unii Europejskiej.

Rejestrowanie populacji na polskim gruncie miało różne cele w różnych okresach historycznych. Zainicjowane w 1928 roku przez Piłsudskiego miało wówczas, najprawdopodobniej, związek z przedsięwziętą w ramach sanacji próbą wzmocnienia funkcji porządkowej i policyjnej państwa. W dobie PRL – obowiązek meldunkowy miał na celu kontrolę państwa totalitarnego na ruchem ludności. Obecnie w warunkach demokracji konstytucyjnej i kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego – pierwiastek kontrolny jest nadal aktualny i znajduje legitymizację w potrzebie utrzymywania władztwa administracyjnego w domenie zameldowania i wymeldowania, czyli czynności materialno-technicznych.

VII. Z lektury komentarza do ustawy o ewidencji ludności z 2010 r. oraz nielicznych publikacji analitycznoprawnych, nie trudno wyprowadzić konkluzję, że jest to kolejne przedsięwzięcie legislacyjne mające regulować z pewnością istotne i dla organów meldunkowych (szerzej – całej struktury administracji publicznej)

i dla obywateli podlegających obowiązkowi meldunkowemu, jest może nie „bublem” prawnym, jak zwykło się ostatnio nazywać ustawy przesadnie kazuistyczne albo wręcz „martwe”, tzn. nieodpowiednie do stanu faktycznego danej materii bądź nieposiadające wystarczająco instrumentarium wykonawczego. Stąd też powołani w opracowaniu autorzy nad wyraz często przyznają wyższość rozwiązaniom aktualnej ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych z 10 kwietnia 1974 r., aczkolwiek w doktrynie i orzecznictwa panuje względna zgoda co do tego, że zarysowująca się w ostatnich latach tendencja do traktowania obowiązku meldunkowego jako wyłącznie formy rejestracji stanu faktycznego jest zjawiskiem pozytywnym odwzorowującym dążenia do sukcesywnej demokratyzacji stosunków pomiędzy administracją publiczną a obywatelami. Uwieńczeniem tego trendu ma być zniesienie obowiązku meldunkowego w 2016 roku.