

Stanowisko
Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych
z dnia 11 grudnia 2025 r.

w sprawie: **potrzeby wprowadzenia zmian prawnych w systemie ewidencjonowania ludności**

Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych, skupiające blisko 1000 jednostek samorządu terytorialnego z terenu całego kraju, po raz kolejny apeluje do Rządu RP o niezwłoczne uporządkowanie kwestii prawnych dotyczących ewidencjonowania ludności.

Na wstępie wskazać należy, że począwszy od 2013 roku, kiedy uchylono art. 147 Kodeksu wykroczeń, który przewidywał sankcję karną za niedopełnienie obowiązku meldunkowego toczy się dyskusja dotycząca definicji „zamieszkania” oraz „zameldowania” oraz konsekwencji, jakie za sobą niesie ich stosowanie w źródłach powszechnie obowiązującego prawa.

Obecny stan prawny, opierający się na fikcji „obowiązku meldunkowego”, który w żaden sposób nie jest skorelowany z faktycznym miejscem zamieszkania obywatela, naszym zdaniem zupełnie **wyczerpał swoje możliwości funkcjonowania**. Prowadzi on nie tylko do drenażu finansowego gmin, których udział w dochodach jest obecnie silnie powiązany z liczbą ludności, ale w świetle ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, **staje się bezpośrednim zagrożeniem dla bezpieczeństwa Państwa i obywateli**.

Źródła powszechnie obowiązującego prawa, zdecydowanie częściej posługują się pojęciem miejsca zamieszkania. Przykładem może być definicja legalna ujęta w art. 5 pkt 9 ustawy Kodeks wyborczy, która stanowi, iż przez stałe zamieszkanie należy rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Wskazać należy, że definicja ta nie różni się od pojęcia miejsca zamieszkania osoby fizycznej określonej w art. 25 Kodeksu cywilnego w sposób znaczny, zgodnie z którą miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Ponadto, stosownie do art. 55 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia, możliwa jest rejestracja bezrobotnego lub poszukującego pracy na podstawie miejsca zamieszkania, a nie zameldowania.

Zważywszy na powyższe, bycie "mieszkańcem" (lub posiadanie "miejsca zamieszkania") jest kwestią faktu. Liczy się więc faktyczne centrum spraw życiowych (rodzinnych, zawodowych, społecznych) oraz zamiar stałego pobytu w danym miejscu. "Zameldowanie" jest natomiast czynnością administracyjną o charakterze ewidencyjnym (rejestracyjnym). Ma ono charakter deklaratoryjny, co oznacza, że potwierdza jedynie fakt stałego lub czasowego pobytu, ale go nie tworzy. Sam wpis w ewidencji ludności nie przesądza o tym, że dana osoba faktycznie mieszka pod wskazanym adresem.

Kwestii braku ujednoliconego i realnego systemu ewidencjonowania ludności (rozbieżność między meldunkiem a faktycznym zamieszkaniem) nie można pominąć w dyskusji, mając na uwadze zapisy ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Generuje to poważne zagrożenia dla skuteczności rozwiązań wprowadzonych ustawą.

Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych pragnie wyrazić głębokie zaniepokojenie faktycznym brakiem możliwości skutecznej realizacji kluczowych zadań ustawowych

w obecnym stanie prawnym dotyczącym ewidencji ludności. Analiza przepisów nowej ustawy prowadzi do jednoznacznego wniosku, że oparcie nowoczesnego systemu bezpieczeństwa na niepewnych danych meldunkowych, często fikcyjnych, nieodzwierciedlających rzeczywistego miejsca zamieszkania obywateli, generuje ryzyko paraliżu działań ratowniczych w sytuacji kryzysowej.

Szczególne obawy budzi kwestia planowania ewakuacji ludności, która zgodnie z art. 39 ustawy obejmuje zagadnienia przemieszczenia osób z miejsc zagrożonych. Plany te muszą precyzyjnie określać liczbę osób przewidzianych do ewakuacji oraz, co kluczowe, wskazywać siły i środki transportowe niezbędne do przeprowadzenia tej operacji. Oparcie tych wyliczeń na danych meldunkowych w gminach, w których faktyczna liczba mieszkańców znacznie przewyższa liczbę zameldowanych, doprowadzi w sytuacji zagrożenia do dramatycznego niedoboru środków transportu i pozostawienia ludności bez pomocy. Jednocześnie w gminach wyludniających się, gdzie wciąż widnieje wiele "martwych dusz" meldunkowych, zasoby te zostaną bezpowrotnie zmarnowane poprzez ich nieadekwatną alokację.

Zagrożenie dotyczy również zapewnienia schronienia i środków do przetrwania. Ustawa nakłada na organy ochrony ludności obowiązek planowania liczby i pojemności obiektów zbiorowej ochrony, tak aby zapewnić miejsca w schronach i ukryciach dla określonego odsetka ludności, wynoszącego przykładowo co najmniej 50% w miastach. Wskaźniki te odnoszą się do ludności przebywającej na danym terenie. Brak wiedzy o faktycznej liczbie mieszkańców, szczególnie w dzielnicach o dużym nasyceniu najmem krótkoterminowym i studenckim, sprawi, że przygotowana infrastruktura okaże się dalece niewystarczająca. To samo dotyczy obowiązku tworzenia rezerw wody, żywności i produktów leczniczych, które muszą zabezpieczyć potrzeby ludności przez co najmniej 3 dni. Niedoszacowanie liczby rzeczywistych konsumentów tych dóbr w oparciu o nieaktualne rejestry meldunkowe może doprowadzić do szybkiego wyczerpania zgromadzonych zapasów.

Ponadto, niespójność ewidencji stawia pod znakiem zapytania skuteczność budowy korpusu obrony cywilnej. Ustawa przewiduje procedurę nadawania przydziałów mobilizacyjnych oraz powoływania personelu do służby poprzez doręczanie wezwań przez wojewodę. Skuteczność tego mechanizmu jest uzależniona od posiadania aktualnych adresów do korespondencji, które gromadzone są w Ewidencji Obrony Cywilnej. **Utrzymywanie fikcji prawnej, w której obywatel nie ma realnego obowiązku ujawniania faktycznego centrum swoich spraw życiowych, spowoduje, że próby wezwania do służby - czy to w korpusie obrony cywilnej czy w armii - w wielu wypadkach nie zostaną skutecznie doręczone, co uniemożliwi sformowanie personelu niezbędnego do ratowania życia i zdrowia obywateli.**

Ponadto brak spójności między miejscem zamieszkania a miejscem odprowadzania podatków powoduje niesprawiedliwy podział udziałów w podatku PIT. Środki publiczne trafiają często do gmin, w których podatnik jedynie figuruje w ewidencji, a nie do tych, w których realnie żyje i generuje koszty (korzystając z dróg, edukacji czy usług komunalnych). Sytuacja ta wypacza również wskaźniki dochodów podatkowych na jednego mieszkańca, co prowadzi do błędnego naliczania subwencji wyrównawczej. Poza tym brak przepływu informacji między administracją skarbową a gminami o zadeklarowanym adresie zamieszkania pozbawia samorządy narzędzi do weryfikacji bazy podatkowej.

Dokonanie zmian w rejestracji miejsca zamieszkania, które proponujemy, pozwoliłoby również na bardziej skuteczne pobieranie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, których pełne wyegzekwowanie jest w obecnym stanie faktycznym i prawnym – opartym na informacjach z deklaracji - praktycznie niemożliwe.

Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych apeluje o podjęcie pilnych prac legislacyjnych zmierzających do zlikwidowania przedstawionych w niniejszym stanowisku dysfunkcji, uwzględniając poniższe postulaty:

- 1) Nowa rejestracja miejsca zamieszkania (zastępująca meldunek) musi być bezpośrednio powiązana z właściwością miejscową urzędu skarbowego.
- 2) Stworzenie technicznego powiązania między rejestrem mieszkańców (PESEL) a rejestrami płatników w urzędach skarbowych, aby dane o miejscu zamieszkania i płacenia podatków aktualizowały się automatycznie.
- 3) Nowa rejestracja powinna stać się podstawą dla wszystkich ustaw, eliminując dualizm "adres zameldowania" oraz "adres do korespondencji/zamieszkania/podatkowy".

Podkreślamy, że tylko stworzenie spójnego systemu ewidencji pozwoli na uzdrowienie finansów samorządowych, odejście od naliczania udziału w podatkach z uwzględnieniem liczby „mieszkańców przeliczeniowych” oraz budowę sprawnie funkcjonującego w czasie kryzysu systemu ochrony ludności i obrony cywilnej.

W obliczu powyższego, apelujemy o pilne podjęcie prac legislacyjnych, które uczynią z ewidencji ludności narzędzie odzwierciedlające stan faktyczny, a nie tylko formalny. Bez tej fundamentalnej zmiany, nawet najlepsze rozwiązania zawarte w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej pozostaną jedynie teoretycznymi założeniami, niemożliwymi do zrealizowania w praktyce.

W imieniu Prezydencji OPOS

Jacek Gursz

Przewodniczący

Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Wielkopolski

