**Rada Legislacyjna** 2021-04-23

**przy**

**Prezesie Rady Ministrów**

RL-033-11/21

**Opinia o projekcie ustawy o dokumentach paszportowych**

**1. Uwagi ogólne**

Prezes Rządowego Centrum Legislacji, pismem z dnia 8 lutego 2021 r. RCL.DPA.550.3/2021, zwrócił się do Rady Legislacyjnej o wyrażenie opinii o sporządzonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji projekcie ustawy o dokumentach paszportowych (wersja z dnia 29 stycznia 2021 r.), zwanym dalej projektem ustawy.

Projekt ustawy ma na celu usprawnienie i uproszczenie procesu ubiegania się o dokumenty paszportowe oraz zwiększenie bezpieczeństwa tych dokumentów. Rada Legislacyjna w pełni akceptuje i popiera założenie (filozofię) jakie legło u podstaw przygotowania projektu ustawy, w szczególności dążenie projektodawcy do takiego kształtowania relacji administracja – obywatel, aby dochodziło do maksymalnego uproszczenia procedur administracyjnych i ich informatyzacji. Za trafną uznać bowiem należy przeprowadzaną przez projektodawcę diagnozę potrzeb obywateli, którzy jako konsumenci usług publicznych oczekują sprawnej, nowoczesnej i szybkiej obsługi, maksymalnego uproszczenia procedur administracyjnych, a także uwzględnienia indywidualnych potrzeb każdego z nich. Opiniowany projekt ustawy spełnia tak określony cel.

Projektodawca przyjął, że dla realizacji założonego celu w stopniu optymalnym konieczne jest przygotowanie nowej ustawy o dokumentach paszportowych. Dalsze zmiany w obowiązującej ustawie z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (dalej ustawa o dokumentach lub ustawa o dokumentach paszportowych), pomimo wprowadzenia do niej szeregu „ułatwień dla obywatela” nie pozwalają bowiem sprostać wszystkim oczekiwaniom społecznym wynikającym ze zmieniających się uwarunkowań społeczno-prawnych. Rada Legislacyjna uznaje zasadność takiego założenia. Wielokrotne i znaczące nowelizacje obowiązującej ustawy o dokumentach paszportowych z 2006 r. oraz potrzeba poprawy konstrukcji i spójności rozwiązań prawa paszportowego w zupełności upoważniają do takiej decyzji (por. § 84 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej jako Zasady techniki prawodawczej).

Opiniowany projekt ustawy zawiera prawidłową systematykę (podział regulowanej materii na poszczególne rozdziały jest czytelny i adekwatny), a sposób redakcji poszczególnych przepisów jest zwięzły i precyzyjny.

Z pierwszego rozdziału ustawy o dokumentach (art. 1-20) zostały w projekcie ustawy zasadnie wyłączone do odrębnych rozdziałów takie zagadnienia jak: a) opłaty za paszport i paszport tymczasowy (rozdział 3); b) zasady wydawania dokumentów paszportowych (rozdział 4); c) odbiór dokumentów paszportowych (rozdział 5); d) kwestie dotyczące danych umieszczanych w dokumentach paszportowych oraz forma tych dokumentów (rozdział 2). W rezultacie w pierwszym rozdziale projektu ustawy obok przepisów określających zakres spraw regulowanych ustawą oraz objaśnienia użytych w ustawie określeń i skrótów zostały zamieszczone postanowienia wspólne (przepisy ogólne) dla przepisów merytorycznych zawartych w ustawie (zgodnie z **§ 21 ust. 1-2 Zasad techniki prawodawczej)**. Przy czym przepisy określające zakres projektowanej ustawy zostały ukształtowane w sposób bardziej generalny. Z kolei materia dwóch kolejnych rozdziałów obowiązującej ustawy, tj. rozdziału 2 „Paszporty i paszporty tymczasowe” (art. 22-24) oraz rozdziału 3 „Paszporty dyplomatyczne i paszporty służbowe Ministerstwa Spraw Zagranicznych” (art. 25-31) została w projekcie ustawy umieszczona w jednym rozdziale (rozdział 2 „Rodzaje i forma dokumentów paszportowych, okresy ich ważności oraz zakres danych zamieszczanych w dokumentach paszportowych”), co również zwiększa spójność i czytelność opiniowanego projektu ustawy. Projekt ustawy nie zawiera natomiast odpowiednika rozdziału 5 ustawy o dokumentach (właściwość organów), jednak materia ukształtowana w przepisach tego rozdziału jest, co do zasady, regulowana.

Projekt ustawy zakłada ustanowienie Rejestru Dokumentów Paszportowych (rozdział 7), który zastąpi Centralną Ewidencję Wydanych i Unieważnionych Dokumentów Paszportowych (rozdział 6 ustawy o dokumentach). Rejestr Dokumentów Paszportowych ma z kolei stanowić część Systemu Rejestrów Państwowych (dalej SRP). Potrzeba włączenia rejestru dotyczącego dokumentów paszportowych do tego systemu jest podyktowana tym, iż dokumenty paszportowe są jednym z dwóch kluczowych rodzajów dokumentów (obok dowodów osobistych), potwierdzających tożsamość i obywatelstwo ich posiadaczy i uprawniających do przekraczania granic państw. Dokumenty te mają zasadnicze znaczenie dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa obywateli i pewności obrotu prawnego, a co za tym idzie dane o tych dokumentach, a także służące do ich wydawania, powinny być pewne, jednoznacznie tożsame z danymi w pozostałych rejestrach wchodzących w skład SRP.

Projekt ustawy tworzy podstawę prawną do gromadzenia w Rejestrze Dokumentów Paszportowych dokumentów w postaci elektronicznej, podpisanych podpisem zaufanym, podpisem osobistym lub podpisem kwalifikowanym oraz odwzorowań cyfrowych dokumentów sporządzonych w postaci papierowej związanych z dokumentami paszportowymi. Tego typu regulacja jest związana z nowym podejściem do realizacji spraw paszportowych, polegającym na odstąpieniu przez organy paszportowe od gromadzenia papierowej dokumentacji paszportowej (w tym papierowych wniosków paszportowych i dokumentacji im towarzyszącej) i zastąpienie jej dokumentacją w formie elektronicznej (zarówno elektroniczny formularz paszportowy jak i ewentualna dokumentacja mu towarzysząca).

**2. Data wydania paszportu i paszportu tymczasowego oraz podmiot wydający**

2.1. Zgodnie z definicją zawartą w projekcie ustawy wydanie dokumentu paszportowego to ogół czynności materialno-technicznych mających na celu sporządzenie dokumentu paszportowego dla osoby uprawnionej do jego posiadania, od przyjęcia wniosku o wydanie dokumentu paszportowego do personalizacji dokumentu (art. 2 pkt 13). Momentem początkującym proces wydawania paszportu (paszportu tymczasowego) jest więc złożenie do wojewody lub konsula wniosku o wydanie dokumentu paszportowego (art. 29 ust. 1), a kończącym ten proces – personalizacja dokumentu. Personalizacji paszportów dokonuje minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 7 ust. 1), a paszportów tymczasowych: konsul, wojewoda i minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 7 ust. 2). Złożenie ww. wniosku i personalizacja blankietu odpowiedniego dokumentu wyznaczają więc ramy dla ogółu czynności materialno-technicznych zmierzających do sporządzenia dokumentu paszportowego, czyli jego wydania. Wydany dokument paszportowy odbiera się osobiście w organie paszportowym, w którym został złożony wniosek o jego wydanie (art. 53 ust. 1).

Personalizacja obejmuje wprowadzenie do blankietu dokumentu paszportowego albo naklejki personalizacyjnej danych osoby, której ma być wydany dokument paszportowy (art. 2 pkt 8). Katalog tych danych jest ustalony w art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 15 ust. 1 pkt 1 oraz art. 16 ust. 1 projektu ustawy. Jednocześnie, obok ww. danych osobowych, tak w warstwie graficznej, jak i elektronicznej paszportu (paszportu tymczasowego, paszportu dyplomatycznego i paszportu służbowego) umieszcza się dane dotyczące dokumentu (art. 13 ust. 1 pkt 2 oraz art. 15 ust. 1 pkt 2, art. 16 ust. 1). Projekt ustawy nie przesądza jednak który organ (minister właściwy do spraw wewnętrznych, czy wydający dokument paszportowy wojewoda lub konsul) wprowadza te ostatnie dane (tj. dotyczące dokumentu).

2.2. Projekt ustawy wskazuje, że datą wydania dokumentu paszportowego jest data jego personalizacji (art. 2 pkt 2). Jednocześnie zgodnie z art. 6 ust. 1 projektu ustawy paszporty i paszporty tymczasowe są wydawane przez wojewodę i konsula. Jeśli zatem datą wydania paszportu jest data personalizacji blankietu paszportu, a personalizacji dokonuje minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 7 ust. 1), to należałoby przyjmować, że paszporty wydaje organ, który dokonuje ostatniej czynności materialno-technicznej mającej na celu sporządzenie dokumentu paszportowego dla osoby uprawnionej (tj. minister właściwy do spraw wewnętrznych), a nie organ przed którym inicjowany jest proces wydawania paszportu (wojewoda i konsul). Inaczej mówiąc, zgodnie z rozwiązaniami projektu ustawy datą wydania paszportu jest wprawdzie data personalizacji blankietu paszportu, ale wydającym paszport nie jest organ dokonujący personalizacji, a wojewoda lub konsul (art. 6 ust. 1). Podobnie w przypadku paszportów tymczasowych, naklejki personalizacyjne do tych paszportów personalizować będą wojewodowie, konsulowie i minister właściwy do spraw wewnętrznych, ale wydawać je mają wyłącznie wojewodowie i konsulowie (art. 6 ust. 1 projektu ustawy). Tym samym projekt ustawy tworzy nieczytelną konstrukcję prawną wydawania paszportów (projektowane rozwiązania nie pozwalają także na uznanie, że wojewoda i konsul wydają dokumenty paszportowe w rozumieniu ich wręczania/przekazywania uprawnionym osobom).

Kształtowana w projekcie ustawy konstrukcja wydawania dokumentu paszportowego może rodzić problemy w sytuacji gdy po dokonaniu personalizacji odpowiedniego blankietu, tj. po dacie wydania paszportu/paszportu tymczasowego, a przed jego odebraniem przez osobę uprawnioną wystąpią okoliczności uzasadniające wstrzymanie procedury paszportowej (więcej zob. pkt 3 niniejszej opinii).

2.3. Organ wydający dokument paszportowy ma zostać wskazany w formularzu odbioru dokumentu paszportowego (art. 58 ust. 2 pkt 1). Projekt ustawy wprost nie wskazuje natomiast, że tym organem jest organ paszportowy do którego wpłynął wniosek o wydanie dokumentu paszportowego. W projektowanych przepisach brak jest bowiem odpowiednika przepisu art. 43 ust. 1 ustawy o dokumentach („Paszporty i paszporty tymczasowe w Rzeczypospolitej Polskiej wydaje i odmawia ich wydania wojewoda, do którego wpłynął wniosek o wydanie dokumentu paszportowego, a za granicą – konsul”). Wprawdzie zbliżoną treść normatywną można wyinterpretować z treści art. 43 projektu ustawy („Organ paszportowy odmawia na piśmie przyjęcia wniosku o wydanie dokumentu paszportowego [...]”) oraz art. 51 ust. 1 projektu ustawy, jednak zdaniem Rady wskazane byłoby doprecyzowanie w tym zakresie projektowanych rozwiązań.

**3. Ograniczenia prawa do dokumentu paszportowego**

Zgodnie z art. 5 ust. 3 projektu ustawy pozbawienie lub ograniczenie prawa do posiadania dokumentu paszportowego może nastąpić wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie oraz na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego ([Dz. U. z 2020 r. poz. 30, z późn. zm.)](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytinjxgq2dm). Kodeks ten stanowi zaś, że „w razie uzasadnionej obawy ucieczki można zastosować w charakterze środka zapobiegawczego zakaz opuszczania przez oskarżonego kraju, który może być połączony z zatrzymaniem mu paszportu lub innego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy albo z zakazem wydania takiego dokumentu. Do czasu wydania tego postanowienia organ prowadzący postępowanie może zatrzymać dokument, jednakże na czas nie dłuższy niż 7 dni. Do odebrania dokumentów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zatrzymania rzeczy (art. 277 § 1 i 2).

Z kolei zgodnie z art. 51 ust. 1 projektu ustawy organ paszportowy, do którego wpłynął wniosek o wydanie dokumentu paszportowego (wojewoda lub konsul), odmawia wydania dokumentu paszportowego m.in. na wniosek sądu, prowadzącego przeciwko osobie ubiegającej się o dokument paszportowy postępowanie w sprawie karnej lub postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe, postępowanie w sprawie nieletniego lub prowadzącego postępowanie cywilne (pkt 1) oraz na wniosek organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze, organu postępowania wykonawczego w sprawie karnej, w tym o przestępstwo skarbowe, przeciwko osobie ubiegającej się o wydanie dokumentu paszportowego (pkt 2). Na podstawie art. 67 ust. 2 pkt 10 a i b projektu ustawy te same organy mogą wnioskować o unieważnienie dokumentu paszportowego. Przepisy te swoją treścią odpowiadają art. 17 ust. 1 oraz art. 38 ust. 1 pkt 1 a i b ustawy o dokumentach, a zostały po raz pierwszy wprowadzone do polskiego systemu prawa ustawą z 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz. U z 1995 r., Nr 2, poz. 5). Od decyzji o odmowie wydania dokumentu paszportowego na wniosek ww. organów lub ich wniosku o unieważnienie dokumentu paszportowego nie przysługuje odwołanie (odpowiednio art. 51 ust. 3 oraz art. 68 ust. 2 projektu ustawy). Brak możliwości odwołania od ww. decyzji w administracyjnym toku instancji, nie wpłynie jednak na pogorszenie – w stosunku do obowiązującego stanu prawnego – sytuacji strony, której będzie przysługiwało prawo wniesienia skargi bezpośrednio do sądu administracyjnego.

Rada Legislacyjna zwraca jednakże uwagę, że kontrola sądowo-administracyjna ww. wniosków jest w istocie ograniczona do oceny istnienia przesłanki formalnej. Tryb ten nie pozostawia zatem możliwości merytorycznej kontroli zasadności wniosku, tj. możliwości stwierdzenia czy odmowa wydania dokumentu paszportowego, bądź jego unieważnienie, nie stanowią dla obywatela nadmiernej dolegliwości. Kontrola sądowo-administracyjnej ogranicza się zatem jedynie do stwierdzenia zgodności z prawem decyzji administracyjnej wydanej przez organ paszportowy (Wyrok TK z 1 czerwca 1999 r., SK 20/98, wyrok NSA z 25 października 1999 r., V SA 752/99). Z tych to powodów Trybunał Konstytucyjny dokonując oceny konstytucyjności przepisów (art. 6 ust. 1 pkt 3 oraz art. 10 ust. 1) ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach, które ustanawiały rozwiązania wprowadzone do opiniowanego projektu ustawy, stwierdził, iż są one zgodne z Konstytucją RP, ale „w związku ze stosowaniem środka zapobiegawczego” przewidzianego w art. 277 § 1 k.p.k. (Wyrok TK z 1 czerwca 1999 r., SK 20/98). Tylko bowiem w ten sposób strona postępowania paszportowego „ma zagwarantowane prawo i możliwość sądowej kontroli treści rozstrzygnięcia stanowiącego podstawę wniosku do organu paszportowego o odmowę wydania bądź unieważnienie paszportu”. W takim stanie rzeczy, „brak możliwości merytorycznej kontroli wniosku właściwego organu w sprawie odmowy wydania lub unieważnienia paszportu przez organ paszportowy, jest nie tylko konstytucyjnie uprawniony ale i konieczny, zwłaszcza gdy z wnioskiem takim występuje sąd” (Wyrok TK z 1 czerwca 1999 r., SK 20/98). Z kolei zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z 22 grudnia 1993 r. (I KZP 31/93) wniosek kierowany do organu paszportowego o wydanie lub unieważnienie paszportu oskarżonemu nie jest wprawdzie środkiem zapobiegawczym *sensu stricto*, ale w drodze analogii do tego środka przyjąć należy dopuszczalność wniesienia zażalenia. Praktyka w tym zakresie nie jest jednak jednolita (zob. np. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 czerwca 2006 r., IV SA/Wa 908/06).

W związku z poczynionymi ustaleniami Rada Legislacyjna wskazuje na potrzebę swoistej implementacji wskazanego orzecznictwa, tak aby doprecyzować normatywnie środki odwoławcze od ww. wniosków.

Rada Legislacyjna dostrzega także potrzebę przeprowadzenia szczegółowej analizy zależności (relacji) występujących pomiędzy projektowanymi rozwiązaniami dotyczącymi ww. wniosków a zakazem wydawania dokumentu paszportowego o którym mowa w art. 277 k.p.k. Obie instytucje zostały wprowadzone po raz pierwszy do polskiego systemu niezależnie od siebie i w różnych okresach czasowych (wnioski w ustawie z 29 listopada 1990 r. o paszportach; Dz. U z 1995 r., Nr 2, poz. 5; zakaz w 1995 r. po nowelizacji Kodeksu postępowania karnego z 19 kwietnia1969 r. Dz. U. z 1995 r., Nr 89, poz. 443), były one wprawdzie przedmiotem licznych wypowiedzi doktryny prawa oraz orzeczeń sądów powszechnych, administracyjnych, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego (zob. M. Siwek, Ograniczenie prawa do paszportu w postępowaniu karnym, Prokuratura i Prawo z 2002, Nr 2, s. 88 – 105 oraz przywoływaną tam literaturę i orzecznictwo) jednak nie można uznać, iż zostały rozstrzygnięte zasadnicze kontrowersje przy ich stosowaniu.

Ponadto Rada Legislacyjna wskazuje:

1. na potrzebę rozszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych do wprowadzania w czasie rzeczywistym danych do Rejestru Dokumentów Paszportowych (art. 76 projektu ustawy) o sądy wydające zakaz opuszczania przez oskarżonego kraju połączony z zatrzymaniem mu paszportu lub innego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy albo z zakazem wydania takiego dokumentu (art. 277 § 1 k.p.k), a także organy wnioskujące do organu paszportowego o odmowę wydania dokumentu paszportowego (art. 51 ust. 1 projektu ustawy) lub o unieważnienie dokumentu paszportowego (art. 67 ust. 2 pkt 10 a i b projektu ustawy).
2. w związku ze scharakteryzowanym w punkcie 2 niniejszej opinii sposobem ukształtowania przepisów o wydawaniu paszportów (paszportów tymczasowych) należy – już na etapie prac nad opiniowanym projektem ustawy – rozstrzygnąć, jakie konsekwencje będzie rodzić złożenie do właściwego organu paszportowego (odpowiednio wprowadzenie do Rejestru Dokumentów Paszportowych) wniosku o odmowę wydania dokumentu paszportowego (art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2) lub ustanowienie zakazu wydawania dokumentu paszportowego (art. 277 § 1) już po dacie wydania dokumentu paszportowego, a przed jego odebraniem przez osobę uprawnioną. Inaczej mówiąc, chodzi o sytuację w której ww. wniosek (odpowiednio ww. zakaz) nie dotrze do właściwego organu (nie zostanie wprowadzony do Rejestru Dokumentów Paszportowych) przed datą personalizacji blankietu odpowiedniego dokumentu paszportowego. W szczególności rozstrzygnąć należy czy w takiej sytuacji będzie znajdował odpowiednie zastosowanie art. 67 ust. 2 pkt 10 a i b w którym jest mowa o wniosku o unieważnienie dokumentu paszportowego, a nie wniosku o odmowę wydania dokumentu paszportowego (art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2), czy zakazie wydania dokumentu paszportowego (art. 277 § 1 k.p.k).

**4. Wydawanie paszportów osobom nieposiadającym zdolności do czynności prawnych lub posiadającym ograniczoną zdolność do czynności prawnych**

4.1. W stosunku do rozwiązań obowiązujących, projekt ustawy zmierza do obniżenia wieku osób (z 13 lat na 12 lat), które otrzymują paszporty z 10-letnim terminem ważności (osobom młodszym będą wydawane paszporty z pięcioletnim okresem ważności; art. 17 ust. 1 i 2), a zarazem osób, które będą miały obowiązek złożenia własnoręcznego podpisu w dokumencie paszportowym (art. 13 ust. 2). Jednocześnie projekt ustawy dąży do większego uelastycznienia ukształtowania wyjątków od tego obowiązku, wprowadzając klauzulę „niedającej się usunąć przeszkody” do złożenia podpisu (klauzula ta ma zastąpić węższą kategorię „niepełnosprawności” z art. 18 ust. 3 ustawy o dokumentach). Projekt ustawy utrzymuje natomiast dotychczasową 12-letnią granicę wieku od której istnieje obowiązek pobierania odcisków linii papilarnych palców (art. 18 ust. 3a ustawy o dokumentach). To ostatnie rozwiązanie zostało ustanowione ustawą z 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych (Dz. U. poz. 1038) jako konsekwencja postanowień prawa UE, które nakładają obowiązek składania odcisków linii papilarnych palców począwszy od 12. roku życia (rozporządzenia Rady (WE) nr 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i w dokumentach podróży wydawanych przez państwa członkowskie; Dz. Urz. UE L 385 z 29.12.2004, str. 1, z późn. zm.). Tym samym projektodawca dąży do ujednolicenia granicy wiekowej dla uzyskania poszczególnych praw i wymogów związanych z wydawaniem paszportów osobom nieposiadającym pełnej zdolności do czynności prawnych, co znajduje aprobatę Rady Legislacyjnej. Ujednolicenie zasad wydawania dokumentów paszportowych, w tym zrównanie do 12 lat granicy wieku, od której pobierane są dane biometryczne w postaci odcisków linii papilarnych palców i pobierany jest podpis przyszłego posiadacza dokumentu z jednoczesnym wydłużeniem do 10 lat okresu ważności paszportu, wpłynie bowiem na przejrzystość i czytelność systemu paszportowego, a jednocześnie uprości i usprawni proces technologiczny związany z personalizacją paszportów.

4.2. Art. 41 ust. 2 projektu ustawy przewiduje wyjątki od zasady wydania za zgodą rodziców dokumentu paszportowego osobie nieposiadającej zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych, która nie ukończyła 18. roku życia (dalej zasada wydania dokumentu paszportowego za zgodą rodziców). Jednym z nich jest sytuacja w której jeden z rodziców został pozbawiony władzy rodzicielskiej albo jego władza rodzicielska została zawieszona lub ograniczona w zakresie wyrażania zgody na wydanie dokumentu paszportowego (pkt 1). Poprzez określenie zakresu ograniczenia władzy rodzicielskiej jednego z rodziców projekt ustawy zmierza do doprecyzowania obowiązującego rozwiązania (art. 14 ustawy o dokumentach). Jednocześnie przepis przejściowy wskazuje, że orzeczenia w sprawie zawieszenia lub ograniczenia władzy rodzicielskiej, wydane przed dniem wejścia w życie ustawy, które nie zawierają postanowienia w zakresie o którym mowa w art. 41 ust. 2 pkt 1, mogą być przedkładane w związku z ubieganiem się o wydanie dokumentu paszportowego osobie nieposiadającej zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych, która nie ukończyła 18. roku życia (art. 99).

Kodeks rodzinny i opiekuńczy określa jedynie generalnie treść władzy rodzicielskiej (zgodnie z art. 95 § 1 obejmuje ona w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, z poszanowaniem jego godności i praw). Przepisy kodeksu rodzinnego i opiekuńczego nie zawierają także definicji spraw, które należy zaliczyć do kategorii istotnych dla dziecka, rozstrzyganych wspólnie przez rodziców (art. 97 § 1), pozostawiając określenie katalogu tychże spraw doktrynie prawa i orzecznictwu. Bez wątpienia do tej kategorii zaliczyć należy w szczególności sprawy dotyczące miejsca pobytu dziecka, wyboru szkoły, przyszłego zawodu, leczenia itd. Do takich spraw należy zaliczyć także zgodę na wydanie paszportu, co wprost wyraża opiniowany projekt ustawy.

Ustawa uchwalona na podstawie opiniowanego projektu będzie więc dookreślać kodeksową instytucję ograniczenia władzy rodzicielskiej. W związku z powyższym Rada Legislacyjna zwraca uwagę na następujące zagadnienia:

1. ukształtowany w przygotowywanej ustawie nowy (w stosunku do ustawy o dokumentach) sposób określania wyjątku od zasady wydawania dokumentu paszportowego za zgodą rodziców będzie wymagał od sądów orzekających o ograniczeniu praw rodzicielskich szczególnie precyzyjnego określania zakresu ww. ograniczenia;
2. istnieje potrzeba dokonania przeglądu ustawodawstwa pod kontem ustalenia czy inne ustawy nie zawierają przepisów uszczegóławiających treść instytucji ograniczenia władzy rodzicielskiej (ewentualnie wskazujących na sprawy istotne dla dziecka rozstrzygane wspólnie przez rodziców);
3. należy rozważyć zasadność wprowadzenia do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego przepisów, które kształtowałyby otwarty (przykładowy) katalog spraw istotnych dla dziecka rozstrzyganych wspólnie przez rodziców, co nie tylko ułatwiłoby pracę sędziów, ale przede wszystkim przyczyniałoby się do precyzyjnego określenia zakresu ograniczenia władzy rodzicielskiej.

**5. Opłaty za wydanie paszportu i paszportu tymczasowego**

5.1. Zgodnie z art. 20 ust. 1 projektu ustawy paszporty oraz paszporty tymczasowe są wydawane odpłatnie. W związku z tym niezbędne jest umieszczenie w przepisie materialnym projektu ustawy zasad określania w rozporządzeniu Rady Ministrów wysokości opłaty paszportowej, w tym jej maksymalnej wysokości, np. poprzez wprowadzenie do takiego przepisu ograniczenia zawartego obecnie w upoważnieniu ustawowym do wydawania rozporządzenia z art. 25 ust. 1 opiniowanego projektu ustawy (analogicznej zmiany wymaga sposób ukształtowania w art. 84-85 projektu ustawy podstaw prawnych do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia określającego wysokość oraz sposób i terminy wnoszenia opłaty za dostęp do usługi udostępniania danych podmiotom spoza katalogu określonego w art. 82 ust. 1 projektu ustawy zgromadzonych w Rejestrze Dokumentów Paszportowych).

Projekt ustawy poszerza (w stosunku do rozwiązań z ustawy o dokumentach paszportowych) katalog podmiotów uprawnionych do uiszczania mniejszych opłat za wydanie dokumentu paszportowego o nowe kategorie podmiotów uprawnionych (pobierających specjalny zasiłek opiekuńczy, świadczenie pielęgnacyjne lub zasiłek dla opiekuna; posiadających status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych; świadczących pracę po 1956 r. na rzecz organizacji politycznych i związków zawodowych, nielegalnych w okresie państwa komunistycznego oraz niewykonujących pracy na skutek represji politycznych). Katalog ten został także precyzyjniej sformułowany i usystematyzowany.

Dążąc do uproszczenia systemu określającego zasady obniżania opłat za wydanie paszportu i paszportu tymczasowego projektodawca przewiduje rezygnację z obowiązujących rozwiązań, tj. z jednej strony z instytucji powiększonych opłat za wydawanie nowego paszportu w miejsce dokumentu utraconego/zagubionego z winy posiadacza (art. 10a ustawy o dokumentach), z drugiej strony z prawa do obniżenia opłaty za nowy paszport przed upływem terminu ważności dotychczas posiadanego z powodu braku miejsca na wizy i stemple graniczne lub zmianę danych, czy zmianę wyglądu posiadacza mogącą utrudnić ustalenie jego tożsamości (art. 10). Jednocześnie w projekcie ustawy poszerzony został katalog przypadków w których nie jest pobierana opłata paszportowa, tj., gdy: a) wniosek o wydanie paszportu przed upływem terminu ważności dotychczas posiadanego paszportu został złożony w związku z usunięciem niezgodności w zakresie podstawowych danych dotyczących tożsamości; b) prawomocnym orzeczeniem sądu została stwierdzona nieważność decyzji organu paszportowego dotyczącej odmowy wydania lub unieważnienia dotychczas posiadanego dokumentu paszportowego (art. 22 ust. 1 pkt 4 i 5 projektu ustawy). Uzasadnianie wprowadzenia ww. zmian nie budzi zastrzeżeń, zdaniem Rady Legislacyjnej jest spójne i przekonujące.

Projekt ustawy wprowadza nowy system ustalania obniżonej wysokości opłaty paszportowej. Przy czym, tak w obecnym stanie prawnym, jak i w projekcie ustawy, punktem wyjścia jest określana przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia wysokość opłaty za paszport i paszport tymczasowy (art. 25 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy, odpowiednio art. 11 ust. 1 ustawy o dokumentach). Jednak w miejsce obowiązującego procentowego systemu naliczania ulg, projektodawca zamierza wprowadzić kwotowe określenie wysokości należnej opłaty dla poszczególnych kategorii podmiotów (uzasadnienie projektu ustawy). W rezultacie projektodawca przyjął, że w ustawie zostaną jedynie określone maksymalne progi dopuszczonych ulg. Konkretne, określone kwotowo, wysokości opłat paszportowych należnych od każdej z wymienionych w projektowanej ustawie grup podmiotów zostaną natomiast wskazane w przepisach nowego aktu wykonawczego dotyczącego opłat paszportowych. Zgodnie z art. 21 ust. 3 projektu ustawy obniżenie opłaty za paszport dla uprawnionych podmiotów nie może być większe niż 50% opłaty za paszport, zaś w przypadku osób posiadających Kartę Dużej Rodziny nie może być większe niż 75% opłaty za paszport. Obowiązująca ustawa o dokumentach stanowi natomiast, że co do zasady, ulga wynosi 50% opłaty paszportowej (art. 8 ust. 3), zaś w przypadku posiadaczy Karty Dużej Rodziny: w przypadku dzieci wynosi 75%, zaś w przypadku rodziców i małżonków rodziców – 50% opłaty paszportowej (art. 8 ust. 4).

W związku z powyższym Rada Legislacyjna zwraca uwagę na potrzebę:

1. wskazania w uzasadnieniu projektu ustawy przyczyn zmiany sposobu kształtowania opłat paszportowych dla posiadaczy Karty Dużej Rodziny, a więc podkreślenia, że u podstaw tej zmiany leży dążenie do uproszczenia systemu;
2. wprowadzenia do przepisu upoważniającego Radę Ministrów do wydania rozporządzenia wytycznych dotyczących określania wysokości ustalanych przez Radzę Ministrów obniżonych opłat paszportowych (por. wyrok TK Z 17 stycznia 2006 r., U 6/04). Wytyczne zawarte w art. 25 ust. 1 projektu ustawy dotyczą bowiem wyłącznie określania wysokości opłaty paszportowej. Konieczność wprowadzenia tych dodatkowych wytycznych jest konsekwencją proponowanego w projekcie ustawy zastąpienia ściśle (procentowo) i ustawowo określonej wysokości ulg w opłacie paszportowej jedynie maksymalnymi progami ulg w opłatach paszportowych.

5.2. Zgodnie z art. 26 projektu ustawy za paszporty i paszporty tymczasowe wydawane przez konsula pobiera się opłatę w wysokości określonej w przepisach wydanych na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne. Przepis ten jest odpowiednikiem art. 12 ustawy o dokumentach. Jednocześnie jednak opiniowany projekt ustawy zakłada skreślenie art. 116 ustawy – prawo konsularne zgodnie z którym do zwolnień, ulg i zasad obniżania opłat konsularnych za wydanie paszportu, jak również do zwrotu opłaty konsularnej za wydanie paszportu w przypadku wydania decyzji o unieważnieniu paszportu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o dokumentach paszportowych. W uzasadnieniu projektodawca wskazuje, że „kwestia opłat za czynności paszportowe regulowana będzie w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 118 – zawiera on wytyczne, w jaki sposób opłaty te mają zostać ustalone; uwzględniając wytyczne zawarte w ustawie” (tj. w prawie paszportowym). Tym samym wobec „uproszczenia sposobu określania wysokości opłat paszportowych, art. 116 stanie się bezprzedmiotowy. Takie rozwiązanie zapewni jednolite stosowanie przepisów przez organy paszportowe w kraju i za granicą”.

Proponowane rozwiązanie budzi poważne zastrzeżenia. Zgodnie z art. 118 Minister właściwy do spraw zagranicznych określa w rozporządzeniu m.in.: 1) czynności wykonywane przez konsula podlegające opłatom konsularnym oraz wysokość tych opłat, 2) sposób przeliczania opłat konsularnych na walutę, w której opłata jest pobierana, uwzględniając zróżnicowania wysokości opłat za wykonywane czynności oraz zwiększonych kosztów ich wykonywania za granicą oraz efektywnego pobierania opłat konsularnych oraz przedpłat na poczet wydatków. Treść art. 118 prawa konsularnego w żaden sposób nie odnosi się do konieczności uwzględnienia przez ministra wydającego rozporządzenie zasad obniżania opłat za wydanie paszportu określonych w projektowanej ustawie. W rezultacie minister określając wysokość ww. opłat będzie zmuszony do uwzględniania „zwiększonych kosztów ich wykonywania za granicą”, co oznacza, że minister wydając ww. rozporządzenie nie będzie mógł zastosować przepisów projektowanej ustawy dotyczących obniżania ww. opłat. Takie rozwiązanie będzie naruszać konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32). W przypadku wydawania dokumentów paszportowych istotną (relewantną) cechą jest bowiem fakt posiadania uprawnienia do uzyskania dokumentu paszportowego, a nie miejsce przebywania uprawnionego lub organ paszportowy do którego uprawniony zwraca się o wydanie tego dokumentu. Inaczej mówiąc, jeżeli ustawodawca decyduje, aby od określonej grupy podmiotów były pobierane obniżone opłaty za wydanie dokumentów paszportowych, co oznacza pobieranie od tych podmiotów opłaty, która nie pokrywa kosztów wydania tych dokumentów, to musi to robić konsekwentnie. Nie może więc (bez naruszenia zasady równości wobec prawa) różnicować uprawnień podmiotów z tej grupy, tj. na terenie państwa pobierać opłatę paszportową poniżej kosztów wydania dokumentu paszportowego, a poza jego granicami opłatę pełną (w wysokości odpowiadającej kosztom ich wydania). W związku z powyższym Rada Legislacyjna wskazuje na niezbędność utrzymania w prawie konsularnym odesłania do przepisów projektowanej ustawy dotyczących obniżonych opłat za wydanie dokumentu paszportowego. Odesłanie ukształtowane w art. 116 prawa konsularnego powinno jedynie zostać dostosowane do rozwiązań projektowanej ustawy.

5.3. Ponadto opiniowany projekt ustawy, w ślad za obowiązującymi rozwiązaniami, dwukrotnie odsyła do prawa konsularnego. Obok, analizowanego powyżej art. 26 (pobieranie opłaty przez konsula za paszport i paszport tymczasowy), projekt ustawy wprowadza generalną zasadę zgodnie z którą do postępowań w sprawach uregulowanych ustawą (tj. ustawą uchwaloną na podstawie opiniowanego projektu ustawy) należących do właściwości konsula, stosuje się przepisy prawa konsularnego (art. 10 ust. 2). Tym samym projektodawca przyjmuje, że pobieranie ww. opłat paszportowych przez konsula nie stanowi elementu postępowania w sprawach wydania dokumentu paszportowego. Takie ukształtowanie projektu ustawy w tym zakresie może budzić wątpliwości.

**6. Zagadnienia szczegółowe**

1. W art. 3 projektu ustawy występuje niedookreślone pojęcie „granicy”, użyte przy okazji stwierdzenia, iż dokument paszportowy uprawnia do przekraczania granicy. W tym względzie należałoby *de lege ferenda* doprecyzować, że chodzi tutaj o granicę „państwową”, co stanowiłoby przejaw nawiązania do pojęcia prawnego zdefiniowanego legalnie w przepisach ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1776) – zob. definicję „granicy państwowej” w art. 1 powołanej ustawy.
2. Ustawa o dokumentach paszportowych stanowi, że paszport jest ważny przez okres 10 lat od daty jego wydania (art. 32 ust. 1). Z kolei projektodawca rezygnuje z określania okresu ważności paszportów dla osób posiadających pełną zdolność do czynności prawnych. Zmiana ta powinna zostać „zauważona” i omówiona w uzasadnieniu projektu ustawy.
3. Art. 43 projektu ustawy, w zakresie, w jakim określa formę odmowy przyjęcia wniosku o wydanie dokumentu paszportowego, jest niezgodny z przepisem art. 61a Kodeksu postępowania administracyjnego (ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.; dalej: „k.p.a.”) określającym formę odmowy wszczęcia przez organ administracji postępowania administracyjnego. Art. 43 projektu ustawy stanowi, że w określonych tam przypadkach organ paszportowy „odmawia na piśmie” przyjęcia wniosku o wydanie dokumentu paszportowego. Odmowa przyjęcia przez organ paszportowy wniosku o wydanie dokumentu paszportowego jest w sensie administracyjno-prawnym odmową wszczęcia przez ten organ postępowania administracyjnego w tej sprawie. Zgodnie z art. 61a k.p.a., odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego – w sytuacji, gdy z uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte – następuje w drodze postanowienia, zaskarżalnego zażaleniem. Wydaje się, że w przypadkach określonych w art. 43 projektu ustawy nie należy odstępować od regulacji z art. 61a k.p.a. (poprzez dopuszczenie odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego w drodze zwykłego pisma urzędowego), lecz należy dać wnioskodawcy możliwość otrzymania w tych przypadkach formalnego postanowienia odmownego, zaskarżalnego zażaleniem, tym bardziej, że ocena zaistnienia przesłanek odmownych z art. 43 projektu ustawy nie zawsze będzie jednoznaczna i bezdyskusyjna.
4. Należy skorygować sposób redakcji art. 44 ust. 1 projektu ustawy, tak aby przepis ten zaczynał się od zwrotu: „Tej samej osobie może zostać wydany drugi paszport w wyjątkowych sytuacjach, w szczególności [...]” (a w obecnym brzmieniu projektowanego przepisu skreślić wyrazy „tej samej osobie można wydać drugi paszport”).
5. Treść art. 50 ust. 1 projektu ustawy nie ma bezpośredniego związku z treścią upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia zawartego w art. 50 ust. 2 projektu ustawy. Z tego względu upoważnienie to powinno zostać ukształtowane w odrębnej jednostce redakcyjnej.
6. W art. 56 ust. 2 pkt 1 projektu ustawy występuje pojęcie „usługi elektronicznej udostępnionej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji”, które nie jest znane ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 670). Uwzględniając przepisy tej ostatniej ustawy należałoby w projektowanym przepisie art. 56 ust. 2 pkt 1 projektu ustawy użyć określenia „usługa online” lub „usługa udostępniana na ePUAP lub w innym systemie teleinformatycznym”.
7. W art. 60 ustępy 2 i 3 należy zastąpić jednym i nadać mu następujące brzmienie: „2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się w przypadku, gdy: 1) osoba, która po stawieniu się do odprawy granicznej, stwierdziła utratę dokumentu paszportowego i dokonała zgłoszenia utraty tego dokumentu Straży Granicznej; 2) osoba utraciła dokument paszportowy w wyniku przestępstwa i dokonała zgłoszenia utraty tego dokumentu Policji.”.
8. Należy rozważyć możliwość rozszerzenia rozwiązania ujętego w art. 63 ust. 3 na sytuacje w których doszło do znalezienia paszportu dyplomatycznego i służbowego, tak aby znalazcy takich paszportów nie obciążać nadmiernym obowiązkiem ich zwrotu do ministra właściwego do spraw zagranicznych. W celu realizacji tego postulatu należy przepis ujęty w dotychczasowym ustępie 4 umieścić w ustępie 3 (tj. zamienić kolejność dotychczasowych ustępów), a obecnemu ustępowi 3 nadać brzmienie: „4. Dokumenty, o których mowa w ust. 2 i 3, mogą być przekazane Policji, Straży Granicznej lub innemu organowi administracji publicznej, które przekazują niezwłocznie te dokumenty dowolnemu wojewodzie.”. Jeśli natomiast istniałyby uzasadnione przyczyny stające na przeszkodzie takiemu rozwiązaniu, to należy je wskazać w uzasadnieniu projektu ustawy.
9. Zgodnie z art. 74 projektu ustawy minister właściwy do spraw wewnętrznych w porozumieniu z innymi wskazanymi w tym artykule ministrami ma określić w drodze rozporządzenia: a) wzory dokumentów paszportowych i wzór naklejki personalizacyjnej; b) sposób oznaczania w dokumencie paszportowym informacji o braku podpisów; c) sposób pobierania danych biometrycznych i zamieszczania ich w dokumentach paszportowych; d) sposób fizycznego anulowania dokumentów paszportowych; e) sposób postępowania, w przypadku utraty dokumentu paszportowego przed odbiorem przez obywatela. Treść takiego „zbiorczego” upoważnienia wykracza poza zakres treściowy rozdziału 6, w którym upoważnienie to zostało umieszczone. Ponadto wytyczne zamieszczone w ust. 2 i 3 dotyczą wyłącznie wzorów dokumentów paszportowych oraz wzoru naklejki personalizacyjnej.
10. W przepisach rozdziału 7 projektu ustawy (art. 75-81) dotyczącego Rejestru Dokumentów Paszportowych nie zapisano wyraźnie kto ma być administratorem danych osobowych zamieszczanych i przetwarzanych w tym Rejestrze. Wprawdzie projekt ustawy zasadnicze zadania związane z utrzymaniem i rozwojem Rejestru Dokumentów Paszportowych powierza ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji (zob. art. 75 ust. 3 projektu ustawy), ale jednak wyraźnie nie przesądza tego, że organ ten ma być administratorem w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE 2016, L 119/1). Tymczasem takie wyraźne przesądzenie jest konieczne, ze względu na konieczność jednoznacznego przesądzenia o odpowiedzialności za realizację zadań związanych z ochroną danych osobowych na zasadach określonych w rozporządzeniu (UE) 2016/679.

**6. Konkluzja**

Projekt ustawy może być poddany dalszej procedurze w rządowym procesie legislacyjnym po wprowadzeniu zmian zawartych w niniejszej opinii.

Na podstawie projektu opinii przygotowanego przez dra hab. Marka Dobrowolskiego Rada Legislacyjna przyjęła na posiedzeniu w dniu 23 kwietnia 2021 r.

**prof. dr hab. Marek Szydło**

**Przewodniczący Rady Legislacyjnej**

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym przy pomocy ważnego

kwalifikowanego certyfikatu/