

Podmiot samorządu terytorialnego – uwagi *de lege ferenda*

Podmiot samorządu tworzy społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy¹. Podmiotem samorządu terytorialnego są zatem jego mieszkańcy. Nie budzi to wątpliwości w kontekście obowiązujących regulacji prawnych, począwszy od norm konstytucyjnych. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Podobne uregulowania znajdują się w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych, tj. w art. 1 ust. 1 u.s.g., art. 1 ust. 1 u.s.p. oraz w art. 1 ust. 1 u.s.w.

Powołane przepisy, posługując się pojęciem „mieszkańca”, nie definiują tego pojęcia. Na aspekt ten zwrócono uwagę w literaturze przedmiotu, wskazując, że „mieszkaniec” jest niezdefiniowanym legalnie pojęciem języka prawnego. Stąd zdefiniowanie terminu „mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego” przypadło sądom administracyjnym w związku ze stosowaniem prawa².

Pomimo braku ustawowej definicji nie budzi wątpliwości to, że zwrotu „mieszkaniec” nie należy oceniać przez pryzmat obywatelstwa. Mieszkańcami, czyli podmiotami samorządu terytorialnego, są bowiem osoby zamieszkujące na obszarze gminy, powiatu, względnie województwa, niezależnie od tego, czy legitymują się obywatelstwem polskim, obywatelstwem obcym czy też w ogóle nie posiadają żadnego obywatelstwa. Przymiot obywatelstwa jest zatem nieistotny z punktu widzenia podmiotowości i tworzenia *ex lege* wspólnoty samorządowej. Argumentem przesadzającym za słusznością tego poglądu jest to, że jeśli ustawodawca (w tym konstytucyjny) uzależnia nadanie określonego statusu, prawa czy nałożenie obowiązku od legitymowania się obywatelstwem, w tym obywatelstwem polskim, to jest to wprost określone przepisem prawa. Przykładowo, prawo do udziału w referendum oraz prawo wybierania

* Dr hab. Anna Wierzbica, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, Zespół Prawa Samorządu Terytorialnego; ORCID: 0000-0003-2359-0333.

¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 22.

² J. Dorosz-Kruczyński, *Członkostwo we wspólnocie samorządowej a potrzeby metropolii*, ST 2021, nr 7-8, s. 185-197.

Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów zostało zastrzeżone wyłącznie dla obywatela polskiego³, co oznacza, że posiadanie statutu mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego jest niewystarczające do korzystania z tych praw. Także obrona Ojczyzny jest obowiązkiem nałożonym przez ustawodawcę konstytucyjnego na obywatela polskiego, a nie tylko mieszkańca. Brak obywatelstwa polskiego nie oznacza zatem *ad hoc* braku przymiotu członka wspólnoty samorządowej, z zastrzeżeniem jednakże tego, że korzystanie z niektórych praw przez członków tej wspólnoty jest uzależnione od posiadania obywatelstwa polskiego. Tytułem przykładu wskazać można na prawo wyboru radnych powiatu oraz radnych sejmiku województwa, które ustawowo zostało zastrzeżone dla obywateli polskich, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat oraz stale zamieszkują na obszarze odpowiednio powiatu, względnie województwa⁴.

Wątpliwości nie pozostawia także to, że podmiotem samorządu terytorialnego jest każdy zamieszkujący na jej obszarze członek wspólnoty samorządowej, niezależnie od wieku, przy czym – podobnie jak w przypadku legitymowania się obywatelstwem polskim – korzystanie z niektórych praw członka wspólnoty jest uzależnione od posiadania określonego wieku, co do zasady od bycia pełnoletnim. Za przykład może posłużyć, że prawo wyboru wójta ma obywatel polski kończący najpóźniej w dniu głosowania 18 lat, obywatel UE niebędący obywatelem polskim oraz obywatel Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, który stale zamieszkuje na obszarze tej gminy, w której wybierany jest wójt⁵. Jako niezgodne z prawem należy zatem ocenić uzależnianie przynależności do wspólnoty samorządowej od osiągnięcia określonego wieku. Potwierdzeniem tego jest stanowisko Wojewody Wielkopolskiego z dnia 2 czerwca 2021 r., w którym organ ten uznał, że rada, realizując przypisane gminie zadanie własne, nie może arbitralnie kwalifikować do grona wspólnoty osób legitymujących się określonym czasem trwania zamieszkiwania, ewentualnie uzależniać tego od charakteru zamieszkiwania czy wieku osoby⁶. Podobnie przyjmuje się w doktrynie⁷.

O przynależności do wspólnoty samorządowej, a zatem o posiadaniu statusu podmiotu samorządu terytorialnego nie decyduje posiadanie numeru

³ Zob. art. 62 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴ Więcej na ten temat zob. A. Wierzbica, *Wygaśnięcie mandatu radnego*, Warszawa 2022, Lex/el.

⁵ Zob. art. 10 §1 pkt 3 lit. a k.wyb.

⁶ KN-I.4131.1.356.2021.23, Wielk. 2021, nr 4527.

⁷ Zob. B. Dolnicki, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 1.

PESEL. Jak słusznie zauważył Wojewoda Śląski: „Numer PESEL nie jest ani warunkiem, ani przesłanką bycia mieszkańcem gminy, jak również nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania”⁸.

Członkostwo we wspólnocie samorządowej powstaje *ex lege*, w związku z zamieszkiwaniem na obszarze tej wspólnoty. Oznacza to, że aby stać się członkiem wspólnoty, czyli podmiotem jednostki samorządu terytorialnego, nie trzeba złożyć żadnego oświadczenia woli o przystąpieniu do tej wspólnoty. Konsekwencją tego, że członkostwo we wspólnocie samorządowej powstaje z mocy prawa, w związku z zamieszkiwaniem na obszarze tej wspólnoty, jest również to, że żaden organ administracji publicznej nie potwierdza przynależności mieszkańca do wspólnoty. Co więcej, żaden organ administracji publicznej nie posiada kompetencji do pozbawienia kogokolwiek przymiotu członka danej wspólnoty samorządowej. Na aspekt ten zwrócił uwagę Wojewoda Podkarpacki, stwierdzając w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 26 września 2023 r., że przynależność do wspólnoty gminnej powstaje, istnieje i gaśnie „z mocy prawa” (podkreśla to również przepis art. 16 ust. 1 Konstytucji RP). Oznacza to, iż jest ona obligatoryjna i niezbywalna. Mieszkaniec gminy nie może więc ani z własnej woli, ani z woli jakichkolwiek innych osób, organów lub instytucji pozostać poza ramami wspólnoty samorządowej lub być z niej wykluczony⁹.

W literaturze przedmiotu zauważono, że koncepcja przynależności do wspólnoty jest odformalizowana – do stwierdzenia członkostwa jednostki w danej wspólnocie samorządowej nie jest wymagane np. urzędowe potwierdzenie zamieszkiwania danej osoby na konkretnym terenie¹⁰. Przynależność do wspólnoty samorządowej nie jest też warunkowana jakimkolwiek aktem zgody członka wspólnoty (mieszkańca)¹¹.

Konkludując, stwierdzić zatem należy, że dla przynależności do wspólnoty samorządowej nie mają znaczenia takie okoliczności, jak zameldowanie, wiek, zdolność do czynności prawnych czy posiadanie praw publicznych i obywatelskich, natomiast warunkują one zakres uprawnień przysługujących poszczególnym członkom wspólnoty samorządowej¹². Przynależności do wspólnoty samorządowej nie determinuje również wykazywanie jakiegokolwiek aktywności w tej wspólnocie.

⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 29 kwietnia 2015 r., PN-II.4131.185.215, „Wspólnota” 2015, nr 12, poz. 11.

⁹ P-II.4131.2.208.2023, Podk. 2023, nr 4470.

¹⁰ J. Dorosz-Kruczyński, *op. cit.*, s. 185-197.

¹¹ I. Niżnik-Dobosz, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, art. 1, Lex/el.

¹² Podobnie w wyroku NSA z dnia 11 grudnia 2013 r., II OSK 2471/13, LEX nr 2203905.

Inaczej niż w niektórych europejskich ustrojach samorządu terytorialnego, np. szwajcarskim¹³, polskie prawo samorządu terytorialnego nie uzależnia przynależności do wspólnoty samorządowej i uzyskania statusu podmiotu gminy, powiatu czy województwa od określonego czasu przebywania czy zamieszkiwania na obszarze tego samorządu. Posiadanie przymiotu mieszkańca, a zatem podmiotu samorządu terytorialnego, nie jest obwarowane żadnym okresem. Na aspekt ten zwrócił uwagę Wojewoda Wielkopolski, stwierdzając w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 21 lipca 2023 r., że gmina, realizując przypisane jej zadanie własne tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego, wyłączyć z grona członków wspólnoty osób, które zamieszkują na terenie gminy krócej niż pięć lat. Podkreślenia wymaga, że pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, że tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. Takie właśnie znaczenie należy nadać pojęciu wspólnoty samorządowej użytemu w ustawie. Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy¹⁴. Podobnie uznał WSA we Wrocławiu, orzekając, że wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa wszyscy mieszkańcy gminy, bez względu na okres zamieszkiwania na jej terenie¹⁵.

Pomimo wskazanego braku legalnej definicji „mieszkańca” w ustrojowych ustawach samorządowych zwrot ten w języku prawniczym powszechnie jest łączony z ustawową, cywilnoprawną definicją zamieszkania. Na konieczność posługiwania się tym cywilistycznym rozumieniem pojęcia „mieszkaniec” wskazała m.in. Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie, uznając w uchwale z dnia 7 czerwca 2022 r., że przepisy u.s.g. nie definiują pojęcia mieszkańca, dlatego też w tym zakresie należy sięgnąć do przepisów k.c.¹⁶ Zgodnie z art. 25 k.c. miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Do tak zdefiniowanego miejsca zamieszkania nawiązują też normy prawa wyborczego określające znaczenie zwrotu „stałe zamieszkanie”. Stosownie bowiem do art. 5 pkt 9 k.wyb. pod pojęciem stałego zamieszkania należy rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Pobytym stałym jest nato-

¹³ „Podstawowym typem gminy jest gmina mieszkańców. Tworzą ją wszyscy mieszkańcy gminy. Ludność gminy tworzą obywatele, którzy wykonują swe prawa polityczne na terytorium gminy. Konstytucja Związkowa (art. 43 ust. 5) stanowi, że po 3 miesiącach od osiedlenia się w gminie każdy obywatel szwajcarski uzyskuje prawo głosu w sprawach kantonalnych i gminnych” – B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, s. 291.

¹⁴ NP-III.4131.1.393.2023.3, Wielk. 2023, nr 7307.

¹⁵ Wyrok z dnia 22 stycznia 2008 r., IV SA/Wr 541/07, LEX nr 494383.

¹⁶ Uchwała KRIO w Warszawie, 14.242.2022, Mazow. 2022, nr 8670.

miast – stosownie do art. 25 ust. 1 u.e.l. – zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. Jednocześnie ustawodawca *expressis verbis* odróżnia pobyt stały od pobytu czasowego, którym jest przebywanie bez zamiaru zmiany miejsca pobytu stałego w innej miejscowości pod oznaczonym adresem lub w tej samej miejscowości, lecz pod innym adresem. Określając adres, podaje się:

- 1) w gminach, które uzyskały status miasta – nazwy miasta (dzielnicy), ulicy, numeru domu i lokalu – jeżeli jest wydzielony, nazwy województwa oraz kodu pocztowego;
- 2) w pozostałych gminach – nazwy miejscowości, ulicy, jeżeli w miejscowości występuje podział na ulice, numeru domu i lokalu – jeżeli jest wydzielony, nazwy gminy, nazwy województwa oraz kodu pocztowego (art. 26 ust. 1 u.e.l.).

Ustawowe pojęcie adresu jest zatem bardziej szczegółowe od ustawowego pojęcia zamieszkiwania, które ogranicza się jedynie do wskazania miejscowości. Należy też wskazać, że w art. 28 k.c. wprowadzono zasadę, że można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania.

W kontekście art. 25 k.c. nie budzi wątpliwości też to, że pojęcie zamieszkiwania nie musi być tożsame z pojęciem zameldowania, a ściślej rzecz ujmując, zameldowanie pod oznaczonym adresem w żadnym razie nie przesądza o zamieszkiwaniu. Jak słusznie zauważył NSA w wyroku z dnia 5 czerwca 2023 r., w aktualnym stanie prawnym instytucja zameldowania ma charakter czysto ewidencyjny. Obowiązek meldunkowy służy przede wszystkim prawidłowemu wykonywaniu przez organy władzy publicznej ich funkcji. Posiadanie informacji o miejscu zamieszkania i pobytu umożliwi racjonalizację szeregu działań należących do zadań państwa i samorządu terytorialnego¹⁷. O ile zatem adres zamieszkiwania – przesądzający o statusie mieszkańca, członka wspólnoty samorządowej – może pokrywać się z zameldowaniem, o tyle jednak adresy te mogą być różne. Jeśli adresy te nie są tożsame, to o przynależności do wspólnoty samorządowej nie przesądza adres zameldowania. Tym bardziej o omawianej przynależności nie przesądza posiadany tytuł prawny do lokalu, nawet wówczas, gdy jest to prawo własności. Na aspekt ten zwraca się również uwagę w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego „Z przepisów prawa wyraźnie wynika, iż członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy (art. 1 ust. 1 u.s.g.) i gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na kwestię posiadania, bądź też nieposiadania stałego zameldowania na jej terenie”¹⁸.

¹⁷ I OSK 527/22, LEX nr 3583509.

¹⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 maja 2011 r., NK-N.4131.450.2011.JB6, Doln. 2011, nr 114, poz. 1836.

Z art. 25 k.c. oraz z art. 5 pkt 9 k.wyb. wynika, że o stałym miejscu zamieszkania decydują dwa czynniki: zewnętrzny (fakt przebywania, względnie zamieszkiwania) i wewnętrzny (zamiar stałego pobytu). Czynniki te pozostają ze sobą w stosunku koniunkcji, co oznacza, że nie można mieć miejsca zamieszkania bez wystąpienia ich obu jednocześnie¹⁹.

Analiza tych regulacji prawnych dowodzi tego, że o posiadaniu statusu podmiotu samorządu terytorialnego, czyli mieszkańca tworzącego z mocy prawa wspólnie z innymi mieszkańcami wspólnotę samorządową, przesądza – poza czynnikiem zewnętrznym (fakt przebywania, względnie zamieszkiwania) – element o charakterze wewnętrznym, nieobiektywnym, jakim jest zamiar stałego przebywania. Zamiar przebywania jest zatem przesłanką indywidualną przypisaną do określonego podmiotu – członka wspólnoty samorządowej. Ma ona też cechę dobrowolności, na co wskazał WSA we Wrocławiu, orzekając w wyroku z dnia 16 maja 2023 r., że przesłanka opuszczenia dotychczasowego miejsca pobytu stałego jest spełniona wówczas, gdy opuszczenie to ma charakter trwały i jest dobrowolne. Dobrowolność opuszczenia miejsca pobytu stałego musi wynikać z własnej woli zainteresowanej osoby, a nie z powodu presji czy bezprawnego działania innych osób. Innymi słowy, o dobrowolności decyduje samodzielna rezygnacja z przebywania pod danym adresem, nie zaś rezygnacja wywołana przymusem fizycznym, psychicznym czy finansowym osób trzecich²⁰. Na aspekt ten zwrócono też uwagę w doktrynie, wskazując, że „w polskim prawie obowiązuje subiektywistyczna koncepcja członkostwa we wspólnocie samorządowej. Sprowadza się ona do stwierdzenia, że przynależność do takiego związku zależna jest od zachowania jednostki (*corpus* – przebywania na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego) i jej woli (*animus* – zamiar stałego pobytu). Tym samym w koncepcji przyjętej przez ustawodawcę o byciu mieszkańcem decyduje element subiektywny – wola danej jednostki”²¹. Podobnie przyjęto w orzecznictwie sądowym, podkreślając, że „nie sposób ustalić pewnego, obiektywnego (np. czasowego) miernika stałego pobytu, co oznacza, że każdy przypadek wymaga indywidualnej oceny”²². Jednocześnie zamiar przebywania, czyli składnik mentalny – *animus* – nie może być oceniany wyłącznie na podstawie deklaracji słownej lub zapewnień. Aby zamiar przebywania był wiarygodny, musi jeszcze wyrażać się w postaci konkretnych sprawdzalnych zachowań – które będą jego potwierdzeniem. Nie wystarczy więc w tej mierze jedynie złożenie oświadczenia czy zapewnienia przez zainteresowaną oso-

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r., II FSK 1831/11, LEX nr 1321115.

²⁰ II SA/Wr 75/23, LEX nr 3566322.

²¹ J. Dorosz-Kruczyński, *op. cit.*, s. 185-197.

²² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 stycznia 2018 r., III SA/Łd 604/17, LEX nr 2444322.

bę o tym zamiarze. Muszą temu oświadczeniu jeszcze towarzyszyć codzienne czynności faktyczne i prawne, które będą jego wyrazem²³.

Podkreślić należy, że w orzecznictwie sądowym wykształcono przykładowe wyliczenie zachowań (faktów), których zaistnienie może przesądzać o zamieszkiwaniu, tj. przebywaniu z zamiarem stałego pobytu. W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 14 kwietnia 2022 r. zostało stwierdzone, że pobytem stałym jest przebywanie fizyczne w danym miejscu wraz z koncentracją w nim swojego centrum życiowego. To, czy centrum życiowe jest skoncentrowane w danym miejscu, można zrekonstruować w oparciu o ustalenie następujących okoliczności: należy ustalić, czy osoba podlegająca wymeldowaniu przebywa w tym domu, jada w nim, sypia, czy w miejscu pobytu znajdują się rzeczy osobiste takie jak chociażby ubrania, kosmetyki, czy osoba przyjmuje w swoim domu gości, rodzinę, czy spędza w nim wolny czas *etc.*²⁴ NSA uznał natomiast, że „O zamieszkiwaniu z zamiarem stałego pobytu mówi się wówczas, gdy występują okoliczności pozwalające przeciętnemu obserwatorowi na wyciągnięcie wniosku, że określona miejscowość jest głównym ośrodkiem działalności danej dorosłej osoby fizycznej”²⁵. Dowodem zamieszkiwania z zamiarem stałego pobytu są też takie okoliczności faktyczne, jak: spędzanie czasu, nocowanie, prowadzenie czynności dnia codziennego, przebywanie z rodziną i prowadzenie wspólnego gospodarstwa domowego, uiszczanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi²⁶.

Orzeczenia te dowodzą tego, że o przebywaniu z zamiarem stałego pobytu decydują zewnętrzne, obiektywne okoliczności przemawiające za tym, że w określonej miejscowości koncentrują się główne czynności życiowe osoby. Posiadanie statusu mieszkańca jest zatem w polskim prawie samorządu terytorialnego odformalizowane. Taki stan rzeczy jest krytycznie oceniany przez przedstawicieli doktryny, którzy zwracają uwagę na to, że całkowite odformalizowanie statusu „mieszkańca” uniemożliwia administracji ustalenie rzeczywistej liczby członków danej wspólnoty samorządowej. Problemy te znajdują przełożenie zarówno na sposób wykonywania praw przysługujących samym mieszkańcom, jak i na wykonywanie ustawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz zarządzanie samorządem²⁷.

²³ Por. wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 r., II OSK 3922/19, LEX nr 3059075; tak samo w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 21 marca 2023 r., II SA/Ol 89/23, LEX nr 3514457.

²⁴ II SA/Po 640/21, LEX nr 3340715.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 9 września 2020 r., I OSK 364/20, LEX nr 3054777; podobnie w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2019 r., III SA/Gl 493/19, LEX nr 2688040.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2017 r., II OSK 862/17, LEX nr 2320812; podobnie w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 lipca 2022 r., II SA/Go 292/22, LEX nr 3398126.

²⁷ J. Dorosz-Kruczyński, *op. cit.*, s. 185-197.

W tym miejscu warto podkreślić, że wobec procesów zmian w XXI w. obejmujących administrację publiczną rozumienie ustawowego zwrotu „przebywania z zamiarem stałego pobytu”, które, jak wskazano, determinuje przynależność do określonej wspólnoty samorządowej – staje się coraz bardziej problematyczne. Słusznie zauważa K. Skotnicki, że aktualne regulacje prawne dotyczące zamieszkiwania miały pełne uzasadnienie w przeszłości, gdy generalnie posiadało się jeden dom czy mieszkanie i miejsce to związane było z interesami życiowymi. Współcześnie jednak coraz częściej występuje sytuacja, gdy dana osoba ma dwa domy, i to w różnych gminach, powiatach, a nawet województwach, i trudno jej przesądzić, gdzie jest jej stałe miejsce zamieszkania²⁸. Zagadnienie to ma natomiast istotne znaczenie, skoro miejsce zamieszkania, zamiennie nazywane „domicylem” (łac. *domicilium*), stanowi – podobnie jak np. pełnoletniość – węzłowe pojęcie prawne na potrzeby unormowania rozlicznych stosunków, i to nie tylko cywilnoprawnych. Jest niezbędne również dla celów regulacji publicznoprawnej, wyznaczając chociażby właściwość miejscową organów administracji publicznej lub sądów²⁹. Miejsce zamieszkania determinuje miejsce wykonywania prawa wyborczego w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego³⁰. W literaturze przedmiotu zauważono, że „Obecnie coraz większa liczba osób zamieszkuje jednak w więcej niż w jednym miejscu. W ich przypadku występuje również trudność w jednoznacznym przesądzeniu miejsca charakteryzującego się stałością, o której stanowi kodeks wyborczy. Coraz więcej wyborców ma przecież miejsce zamieszkania w mieście oraz poza nim i czas spędza w równej mierze w każdym z nich. Najczęściej miejsca te znajdują się w różnych gminach, czasem w różnych powiatach, a nawet w różnych województwach. Dla takich osób równie istotne jest to, kto zasiądzie w każdej z rad gmin, a także kim będą wójtowie w gminach, w których w równym stopniu skoncentrowane są ich bardzo istotne interesy życiowe”³¹.

Wielości miejsc zamieszkania – nieznaney bądź mało znanej w ubiegłym stuleciu – sprzyja też często świadczenie pracy w miejscu niezwiązanym z adresem, z którym łączy się zamiar stałego przebywania. Kwestia ta jest dostrzeżona w nowym orzecznictwie sądowym. Tytułem przykładu można wskazać,

²⁸ K. Skotnicki, *Aktualne problemy prawa wyborczego*, [w:] D. Górecki (red.), *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015, s. 98-99.

²⁹ M. Pilich, [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz do wybranych przepisów*, Gdańsk 2018, komentarz do art. 25 k.c.

³⁰ A. Wierzbica, *op. cit.*

³¹ K. Skotnicki, *Stale zamieszkanie w gminie jako podstawa wpisu do rejestru wyborców i udziału w wyborach organów gminy oraz referendum gminnym*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22, s. 315.

że WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 maja 2023 r. uznał, że „Opuszczenie przez daną osobę miejsca stałego zameldowania z powodu takich okoliczności jak praca w innej miejscowości czy nawet w innym kraju nie może być zatem automatycznie uznane za zerwanie więzi z lokalem, w którym osoba ta była zameldowana na pobyt stały, jeżeli nie zostanie wykazane, że jej centrum życiowe zostało zlokalizowane na stałe w innym miejscu. Wynika to z przyjęcia, że opuszczeniem miejsca pobytu stałego jest nie tylko fizyczne nie przebywanie w danym lokalu, ale jednocześnie zerwanie z nim związków. [...] Także sam fakt pobytu za granicą nie jest równoznaczny z opuszczeniem dotychczasowego miejsca pobytu stałego uzasadniającym wymeldowanie, jeżeli nie jest połączony z trwałą i dobrowolną rezygnacją z dotychczasowego miejsca pobytu”³².

Spostrzeżenia te przesadzają o tym, że pojęcie podmiotu samorządu terytorialnego wobec zachodzących procesów zmian w XXI w. będzie wymagało interwencji ustawodawcy, skoro nie budzi wątpliwości to, że na tym samym poziomie jednostek samorządu (np. na poziomie gmin) nie można być jednocześnie członkiem kilku wspólnot samorządowych, a więc mieć równocześnie miejsca zamieszkania z zamiarem stałego pobytu na terenie np. kilku gmin. Na aspekt ten również wskazał NSA w postanowieniu z dnia 7 marca 2023 r., orzekając, że „Na tym samym poziomie jednostek samorządu (np. na poziomie gmin) nie można być jednocześnie członkiem kilku wspólnot samorządowych, a więc mieć równocześnie miejsce zamieszkania z zamiarem stałego pobytu na terenie kilku gmin”³³.

Trafnie więc zauważa Z. Niewiadomski, że współcześnie samorząd terytorialny funkcjonuje w warunkach daleko odbiegających od tych, które go ukształtowały. Nie sposób też nie zauważyć, że samorząd podąża za zmieniającym się otoczeniem. Jest przecież – tak jak cała administracja publiczna – zjawiskiem dynamicznym³⁴.

³² II SA/Wr 46/23, LEX nr 3566424.

³³ III OSK 7052/21, LEX nr 3600286.

³⁴ Z. Niewiadomski, *O znaczeniu tradycyjnej konstrukcji prawnej samorządu terytorialnego*, RPEiS 2020, z. 4, s. 46.

