

## **Zmiany w postrzeganiu statusu członka wspólnoty samorządowej – kilka uwag**

### **1. Status członka wspólnoty samorządowej**

Wspólnotę samorządową jako podmiot prawa statuuje Konstytucja. Stosownie do art. 16 ust. 1 Konstytucji ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Z uwagi na to, iż jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty, województwa<sup>1</sup>, wspólnoty samorządowe tworzą mieszkańcy gmin, powiatów i województw. Mieszkaniec danego terytorium *ex lege* jest jednocześnie członkiem trzech wspólnot samorządowych<sup>2</sup>.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup> mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. W powiecie wyróżniono „lokalną” wspólnotę samorządową<sup>4</sup>, a w województwie „regionalną” wspólnotę samorządową<sup>5</sup>. Wiele statutów jednostek samorządu terytorialnego w swoich początkowych artykułach także powtarza regulację zawartą w tzw. samorządowych ustawach ustrojowych lub do niej wyraźnie nawiązuje<sup>6</sup>. Wprowadzanie przepisu prawa miejscowego, który w zasadzie jest powtórzeniem regulacji konstytucyjnej i ustawowej słusznie jest kwestionowane<sup>7</sup>, ale niewątpliwie wskazuje na fakt, iż pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zaakceptowane przez lokalnego prawodawcę. Przy zastrzeżeniu, że

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.

<sup>2</sup> Szerzej na temat wspólnoty samorządowej zob. A. Feja-Paszkiewicz, *Członkostwo we wspólnocie samorządowej – wybrane zagadnienia w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” LXXIV, Wrocław 2006, s. 119 i n.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.; dalej: u.s.g.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.

<sup>6</sup> Zob. np. Statut Legnicy uchwała nr XVII/163/07 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 26 listopada 2007 r., Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2008 r. Nr 23, poz. 385, ze zm., stanowi w § 3. ust. 2: „Wszystkie osoby zamieszkujące na obszarze miasta, z mocy prawa, stanowią wspólnotę samorządową realizującą swoje zbiorowe cele lokalne”.

<sup>7</sup> Zob. wyrok SN z 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNAPU 2001, nr 13, poz. 424; wyrok NSA we Wrocławiu z 29 stycznia 2002 r., II SA/Wr 1499/00.

wspólnoty samorządowe *ex lege* istnieją we wszystkich jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego przedmiotem poniższych rozważań jest wspólnota samorządowa na poziomie gminy, bowiem podzielam poglądy wyrażone w nauce prawa<sup>8</sup>, iż tylko na poziomie gminy stworzenie wspólnoty przez mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego ma wymiar nie tylko tetyczny, ale też, przynajmniej po części, realny.

Status członka wspólnoty samorządowej, stosownie do art. 1 ust. 1 u.s.g., przysługuje mieszkańcowi gminy. Ustawodawca nie uzależnia członkostwa we wspólnocie samorządowej od spełnienia jakichś dodatkowych warunków – tak o charakterze obiektywnym, jak subiektywnym – takich, jak np. posiadanie obywatelstwa polskiego, posiadanie pełni praw publicznych, przyczynianie się do utrzymania gminnych obiektów użyteczności publicznej, posiadanie na terenie gminy majątku nieruchomego czy istnienie poczucia więzi z innymi mieszkańcami. Członkostwo w tej wspólnocie powstaje oraz istnieje z mocy prawa i w tym sensie jest niezależne od woli danej osoby, od jej stosunku do zamieszkiwanego terytorium i innych mieszkańców, od jej postawy, zaangażowania bądź bierności, jeśli chodzi o zainteresowanie sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym. Jest niezależne od woli innych członków wspólnoty oraz od woli organów gminy, które nie mogą podjąć decyzji o pozbawieniu danej osoby statusu członka wspólnoty. Ustanowiona prawem wspólnota samorządowa istnieje tak długo, jak długo istnieje wyodrębniony terytorialnie obszar wraz z zamieszkującymi go ludźmi. Zmienia się jej skład osobowy.

Zmiany w składzie osobowym wspólnoty samorządowej mogą mieć charakter naturalny (powodowane narodzinami, zgonami, zmianami stałego miejsca zamieszkania) oraz mogą być następstwem działalności organów władzy publicznej (zmiany podziału terytorialnego). Zlikwidowanie lub utworzenie gminy oraz zmiana przynależności części obszaru gminy z reguły oznaczają zmiany w składzie osobowym wspólnoty samorządowej, choć oczywiście możliwa jest też zmiana przynależności obszaru niezamieszkanego. Nabycie, bądź utrata członkostwa we wspólnocie, choć istnieje *ex lege*, w powołanym wyżej sensie może mieć charakter dobrowolny lub przymusowy.

Ustawodawca, posługując się w u.s.g. zwrotem „mieszkaniec gminy”, nie wyjaśnia, kogo należy rozumieć pod tym pojęciem. Pojęcie „miejsce zamieszkania” precyzuje w rozdziale II. „Miejsce zamieszkania” (dział I tytuł II) kodeks cywilny<sup>9</sup>. W doktrynie i orzecznictwie nie budzi wątpliwości fakt, iż stosownie do regulacji zawartych w k.c. ocenia się fakt zamieszkania osoby fizycznej. Jest to pokłosiem

<sup>8</sup> Zob. Z. Gilowska, G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Granice kompromisu*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 102, s. 6; J. Boć, *Powiat, teoria, kompetencje. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 344; P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 13; A. Tucholska, *Powiat między zbiorowością a wspólnotą*, Warszawa 2007, s. 248–249.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2014 r., poz. 121; dalej: k.c.

utrwalonej reguły wykładni, iż posługiwanie się na gruncie prawa administracyjnego pojęciami zaczerpniętymi z prawa cywilnego, w którym mają one ściśle określone znaczenie, jest równoznaczne z przyjęciem tego znaczenia, chyba że co innego wynika z prawa administracyjnego<sup>10</sup>.

Artykuł 25 k.c. stanowi, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Stosownie do art. 26 i 27 k.c. ocenia się miejsce zamieszkania, jeśli chodzi o osoby niepełnoletnie i osoby pozostające pod opieką, w tym pozbawione zdolności do czynności prawnych<sup>11</sup>. W art. 28 k.c. przyjmuje się, że można mieć tylko jeden domicyl – tylko jedno miejsce zamieszkania, dlatego miejscem zamieszkania danej osoby jest ta miejscowość, w której w większym stopniu niż w innych koncentruje się jej aktywność życiowa. Skoro można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania, to w tym samym czasie można być członkiem tylko jednej wspólnoty samorządowej na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Na tle art. 25 k.c. wypracowane zostało stanowisko, które można scharakteryzować następująco: chodzi tu o dwa kumulatywne elementy, tzn. faktyczne przebywanie w danej miejscowości (*corpus*, tj. czynnik zewnętrzny) oraz zamiar stałego pobytu (*animus*, tj. czynnik wewnętrzny)<sup>12</sup>, a ich ocena dokonywana jest w odniesieniu do konkretnej osoby. Chodzi o jej zachowanie, wolę, aktywność życiową, koncentrowanie interesów życiowych w danej miejscowości, bądź o wskazanie centrum życiowych interesów. Nawet długotrwałe przebywanie w danej miejscowości, jeśli nie towarzyszy mu odpowiedni zamiar jej traktowania, nie będzie skutkowało automatyczną zmianą miejsca zamieszkania. Zamiar stałego pobytu może przejawiać się przez zlokalizowanie w danej miejscowości tzw. stałego ogniska domowego, co oznacza sprowadzenie bądź założenie na miejscu rodziny, życie w konkubinacie, zakup domu, mieszkania itp. O miejscu zamieszkania nie przesądza wyłącznie samo zatrudnienie w danej miejscowości. Przy

<sup>10</sup> Zob. wyrok NSA z 30 listopada 2001 r., I SA/Łd 251/00, LEX nr 53603; wyrok NSA z 28 lipca 1995 r., V SA 1662/93, „Prokuratura i Prawo” 1996, nr 7–8; wyrok NSA z 4 czerwca 1993 r., SA/Wr 429/93, ONSA 1993, nr 4.

<sup>11</sup> Art. 26 k.c. stanowi, iż miejscem zamieszkania dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską jest miejsce zamieszkania jego rodziców albo tego z rodziców, któremu wyłącznie przysługuje władza rodzicielska lub któremu zostało powierzone wykonywanie władzy rodzicielskiej. W przypadku, gdy władza rodzicielska przysługuje na równi obojgu rodzicom mającym osobne miejsce zamieszkania, przyjmuje się, że miejsce zamieszkania dziecka jest u tego z rodziców, u którego dziecko stale przebywa, a jeżeli dziecko nie przebywa stale u żadnego z rodziców, określenie jego miejsca zamieszkania należy do sądu opiekuńczego. Miejscem zamieszkania osoby pozostającej pod opieką jest miejsce zamieszkania jej opiekuna (art. 27 k.c.).

<sup>12</sup> Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002, s. 98–99 oraz powołana tam literatura i orzecznictwo, w szczególności M. Pazdan, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 1997, s. 81; A. Agopszowicz (red.), Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 43.

ustalaniu zamiaru stałego pobytu chodzi nie tylko o związki natury ekonomicznej, ale też emocjonalnej, rodzinnej. Istotny jest osobisty, subiektywny stosunek osoby do miejscowości, która ma stanowić jej miejsce zamieszkania, ale także okoliczności obiektywne.

Sąd Najwyższy już w orzeczeniu z 7 czerwca 1983 r.<sup>13</sup> stwierdził, że nie stanowi o miejscu zamieszkania w rozumieniu art. 25 k.c. występowanie tylko jednej przesłanki, polegającej na samym tylko zamieszkiwaniu w sensie fizycznym, jednakże bez zamiaru stałego pobytu, chociażby zamieszkiwanie trwało przez dłuższy czas, np. w związku z wykonywaniem pracy czy też studiowaniem w innej miejscowości. TK stwierdził, że zawsze ustalenie faktu zamieszkania w danej miejscowości zależy od okoliczności danego przypadku<sup>14</sup>. SN w orzeczeniu z 24 czerwca 1993 r. wskazał, że wskazówką przy ustalaniu zamiaru stałego pobytu w danej miejscowości, może być fakt, iż dana osoba sama tak określiła swoje miejsce zamieszkania podczas spisywania aktu notarialnego<sup>15</sup>. NSA przyjął, iż zamiar stałego pobytu należy pojmować nie tylko jako wolę wewnętrzną osoby, ale jako wolę dającą się określić na podstawie obiektywnych, możliwych do stwierdzenia okoliczności<sup>16</sup>. W 2006 r. NSA uznał, że o zamieszkiwaniu w danej miejscowości można mówić, gdy okoliczności pozwalają przeciętnemu obserwatorowi na wyciągnięcie wniosków, iż ta miejscowość jest głównym ośrodkiem działalności danej dorosłej osoby<sup>17</sup>. W wyroku z 2008 r. sąd administracyjny przyjął, że przy ustalaniu miejsca zamieszkania należy wziąć pod uwagę stosunki rodzinne, towarzyskie, zatrudnienie, działalność polityczną, kulturalną i wszelką inną, miejsce działalności gospodarczej, miejsce z którego zarządza się swoim mieniem, ale też elementy subiektywne, do których należy wola osoby fizycznej<sup>18</sup>. Ponadto „Wyrażenie zamiaru stałego pobytu nie wymaga przy tym złożenia oświadczenia woli (nie jest czynnością prawną). Wystarczy więc, że zamiar taki wynika z zachowania danej osoby polegającego na ześrodkowaniu swojej aktywności życiowej w określonej miejscowości”<sup>19</sup>.

Zamieszkanie w danej miejscowości i przez to posiadanie statusu jej mieszkańca nie jest uzależnione od zameldowania, bądź jego braku, w konkretnym lokalu. Już od lat 90. sądy konsekwentnie broniły koncepcji wspólnoty samorządowej wyrażonej w art. 1 ust. 1 u.s.g., która nie wiąże członkostwa w tej wspólnotcie z dopełnieniem obowiązku zameldowania na pobyt stały, wynikającego z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia

<sup>13</sup> II UR 4/84, OSP 12/84, poz. 265.

<sup>14</sup> Zob. uchwała TK z 21 sierpnia 1991 r. w sprawie wykładni art. 8 ustawy z dnia 18 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP, Dz. U. Nr 81, poz. 364.

<sup>15</sup> III CZP 76/93.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z 17 stycznia 2003 r., II SA/Ld 664/99.

<sup>17</sup> Postanowienie NSA z 30 marca 2006 r., I OW 265/05.

<sup>18</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 20 lutego 2008 r., III SA/Wa 2049/07.

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 28 stycznia 2014 r., I SA/Wa 9/14.

1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych<sup>20</sup>. NSA w wyroku z 11 października 1991 r. przyjął, iż „Zameldowanie na pobyt stały jest ważnym, ale nie jedynym dowodem związku danej osoby z gminą [...]. Stałego zamieszkiwania danej osoby w określonym miejscu nie ocenia się wyłącznie według jej zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w danej miejscowości”<sup>21</sup>. W wyroku z 19 czerwca 1995 r. NSA zaznaczył, iż „Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej”<sup>22</sup>, a w wyroku z 9 października 2001 r. NSA stwierdził, iż „Wspólnotę tworzą osoby zamieszkałe w gminie, niezależnie od tego, czy dopełniły one obowiązku meldunkowego”<sup>23</sup>. Zdaniem TK zameldowanie jest wyłącznie rejestracją informacji o miejscu pobytu danej osoby, jest rejestracją stanu faktycznego<sup>24</sup>.

## 2. Koncepcja wspólnoty samorządowej a działalność uchwałodawcza gmin

Podniesione wyżej kwestie dotyczące tego, komu przysługuje status członka wspólnoty samorządowej, stosownie do koncepcji wspólnoty samorządowej wyrażonej w art. 1 ust. 1 u.s.g., powodują istotne konsekwencje. Można by sądzić, że jednoznaczne w zasadzie orzecznictwo dostatecznie wyjaśniło te zagadnienia i nie powinny one już budzić większych wątpliwości. Jednak organy gmin podejmowały w przeszłości (część z nich czyni to nadal) próby „wykluczenia” części mieszkańców z członkostwa we wspólnocie samorządowej i uniemożliwienia im realizacji praw i wolności wynikających z tego faktu – w oparciu o kryterium posiadania zameldowania na pobyt stały na terenie gminy. Próby te miały miejsce przede wszystkim w sferze działalności uchwałodawczej gmin i wkraczały w różne obszary życia mieszkańców, dotykając ich uprawnień i wolności o charakterze socjalnym oraz o charakterze politycznym.

W szczególności można tu wskazać obszar, w którym gminy dofinansowują różne formy opieki nad dziećmi, wspierają finansowo rodziny z tytułu urodzenia dziecka oraz przewidują szczególne rozwiązania dla rodzin wielodzietnych.

Kluczowe znaczenie dla kształtowania się poglądu sądów administracyjnych i organów nadzoru na znaczenie art. 1 ust. 1 u.s.g., dla działalności prawotwórczej gmin, należy przypisać wyrokowi NSA z 9 października 2001 r.<sup>25</sup>, w którym sformułował

<sup>20</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.

<sup>21</sup> SA/Lu 630/91, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 5, poz. 109 z glosą B. Zawadzkiej.

<sup>22</sup> SA/Po 518/95, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 1996, nr 2, poz. 43.

<sup>23</sup> I SA 1582/01, „Monitor Prawniczy” 2001, nr 21, s. 1052.

<sup>24</sup> Wyrok TK z 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK ZU A 2002, nr 3, poz. 34.

<sup>25</sup> I SA 1582/01, „Monitor Prawniczy” 2001, nr 21, s. 1052.

ogólny pogląd, iż nawet przy ustalaniu prawa do świadczeń zastrzeżonych wyłącznie dla mieszkańców gminy rozstrzygające znaczenie ma faktyczne zamieszkiwanie, a nie formalne zameldowanie. I dalej konkretyzując ten pogląd w odniesieniu do rozstrzygnięcia sprawy NSA, przyjął, iż „Gmina nie może różnicować opłat za przedszkole bądź żłobek ze względu na kryterium zameldowania. Ustawa o samorządzie gminnym mówi jednoznacznie, że członkami wspólnoty są osoby ją zamieszkujące, a nie na jej terenie zameldowane”<sup>26</sup>.

Opierając się na podobnej argumentacji, WSA w Krakowie wyrokiem z 19 lipca 2005 r.<sup>27</sup> unieważnił uchwałę rady gminy w przedmiocie udzielenia wsparcia rodzinom z tytułu urodzenia dziecka. Sąd zaznaczył, iż niedopuszczalne jest objęcie tym wsparciem tylko tych rodzin, w których urodziło się drugie lub trzecie i kolejne dzieci, i w przypadku których co najmniej jedno z rodziców i dziecko posiadają zameldowanie na pobyt stały w tej gminie. „Zaskarżona uchwała odmawia prawa do otrzymania świadczenia niektórym członkom wspólnoty, tj. rodzinom zamieszkałym na terenie [...], ale nie zameldowanym tutaj. Równocześnie uchwała przyznaje świadczenie osobom nie będącym członkami wspólnoty [...], tj. zameldowanym, ale faktycznie nie mieszkającym na terenie gminy. Taki sposób określenia kręgu uprawnionych podmiotów przesądza o tym, że prawo do świadczeń uchwała nie powiązała z przynależnością do wspólnoty samorządowej”<sup>28</sup>.

Do analogicznych argumentów sięgnął WSA w Krakowie w wyroku z 4 października 2005 r.<sup>29</sup> i stwierdził nieważność uchwały w przedmiocie ustanowienia jednorazowej pomocy finansowej w związku z urodzeniem lub przysposobieniem dziecka. Wśród uchybień przedmiotowej uchwały wskazał na regulację, która uzależnia uzyskanie pomocy od posiadania przez matkę zameldowania na pobyt stały od co najmniej roku przed urodzeniem dziecka, a w przypadku przysposobienia dziecka, przynajmniej jedna z osób przysposabiających musi być zameldowana co najmniej od roku na pobyt stały w tej gminie. Tymczasem takie ujęcie narusza art. 1 u.s.g.: „Zaskarżona uchwała przyznała prawo do świadczeń abstrahując od ustawowego zakresu podmiotowego wspólnoty samorządowej Gminy Miasta [...]. Uprawnionymi do świadczeń określonych uchwałą są osoby nie będące członkami wspólnoty, tj. zameldowane, ale faktycznie nie mieszkające na terenie tej Gminy. Natomiast wyłączeni zostali ci mieszkańcy Krakowa, którzy nie są tu zameldowani [...]. Tymczasem powszechnie akceptowana jest taka

<sup>26</sup> *Ibidem.*

<sup>27</sup> III SA/Kr 318/05.

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> III SA/Kr 293/05.

wykładnia prawa, która nie utożsamia zameldowania z członkostwem we wspólnocie samorządowej<sup>30</sup>.

Warto zauważyć, iż w obowiązującym stanie prawnym gmina jest uprawniona do przyznania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka (tzw. gminnego becikowego), w oparciu o postanowienia ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>31</sup>. Jednakże i w tym przypadku kluczowe jest zamieszkanie na terenie gminy, a gmina nie może uzależniać przyznania tego świadczenia od posiadania zameldowania na jej terenie. Podkreślił to wojewoda małopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 24 stycznia 2014 r.<sup>32</sup>

O tym, że problematyka ta nadal budzi wątpliwości może świadczyć też wyrok WSA w Warszawie z 28 stycznia 2014 r.<sup>33</sup>, w którym sąd podtrzymał stanowisko wyrażone w rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody i stwierdził nieważność uchwały rady gminy na mocy, której ustanowiono lokalny program pomocy społecznej adresowany do rodzin wielodzietnych, mający wspomagać te rodziny w dostępie do dóbr kultury i rekreacji oraz przyznano szereg zniżek dla rodzin mających na utrzymaniu troje i więcej dzieci w wieku do 18 roku życia lub 24 roku życia w przypadku, gdy dziecko uczy się lub studiuje oraz rodzin z niepełnosprawnym dzieckiem, bez względu na ilość dzieci. W uchwale zdefiniowano rodzinę wielodzietną, przyjmując, iż jest to rodzina stale zameldowana i zamieszkała na terenie gminy oraz wprowadzono kryterium zameldowania, jako warunek otrzymania karty rodziny wielodzietnej. Sąd zaznaczył, iż samo niedopełnienie obowiązku meldunkowego „nie oznacza, że dana osoba fizyczna w określonym miejscu nie zamieszkuje, a więc nie pozbawia jej statusu mieszkańca gminy i odwrotnie – sam fakt zameldowania nie zawsze jest równoznaczny z zamieszkiwaniem osoby fizycznej na obszarze gminy. W tej sytuacji odwoływanie się w akcie prawa miejscowego do tego kryterium jako cechy istotnej dla przyznania uprawnienia lub nałożenia obowiązku jest w obowiązującym porządku prawnym nie do zaakceptowania”<sup>34</sup>. Zdaniem sądu przyjęta przez radę gminy treść uchwały powoduje faktyczne i prawne pozbawienie uprawnień w zakresie pomocy społecznej przewidzianej lokalnym programem części rodzin stale zamieszkujących na terenie gminy, a więc członków wspólnoty gminnej i spełniających pozostałe przyjęte przez radę gminy kryteria (wielodzietność lub niepełnosprawność dziecka) z tego tylko względu, że nie dopełniły one obowiązku meldunkowego. Takie ujęcie narusza w sposób istotny art. 1 ust. 1 u.s.g. oraz art. 101

<sup>30</sup> III SA/Kr 293/05.

<sup>31</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1456 ze zm.

<sup>32</sup> WN-II.4131.1.3.2014. Organ nadzoru zauważył także, iż ustawodawca nie przewidział dla rady gminy możliwości ustanowienia przesłanek powodujących zwieszenie, bądź konieczność oddania becikowego takich, jak posiadanie pełni praw rodzicielskich.

<sup>33</sup> I SA/Wa 9/14.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>35</sup>, ale przede wszystkim stanowi niedopuszczalne różnicowanie adresatów norm prawnych zawartych w uchwale, mimo że z punktu widzenia założonego celu regulacji (zasadniczo wsparcia rodzin wielodzietnych) charakteryzują się oni wspólnymi cechami relewantnymi i narusza wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości.

Wynikający z art. 1 ust. 1 u.s.g. zakaz różnicowania z uwagi na zameldowanie dotyczy także obszaru świadczeń socjalnych i stypendiów przyznawanych przez gminę uczniom i studentom.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 2 sierpnia 2006 r.<sup>36</sup> przychylił się do argumentacji organu nadzoru, który uznał, iż postanowienia uchwały rady miejskiej w sprawie ustalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym uczniom zamieszkałym na terenie miasta J.G., stanowiąc, iż „Pomoc socjalna przysługuje uczniom stale zameldowanym na terenie Miasta J.G. [...] W uzasadnionych przypadkach, pomoc socjalna może być udzielana uczniom mieszkającym i pobierającym naukę na terenie Miasta J.G., posiadającym czasowe zameldowanie w J.G.”<sup>37</sup> w niedopuszczalny sposób modyfikują ustawowe kryteria i naruszają art. 1 ust. 1 u.s.g. oraz art. 90f ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>38</sup>.

Podobną argumentację zaprezentowano w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2013 r.<sup>39</sup>, w którym sąd stwierdził nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie ustalenia zasad przyznawania samorządowego stypendium za szczególne osiągnięcia w nauce, sporcie i dziedzinach artystycznych w części, w której uchwała ta ograniczyła krąg osób, którym może zostać przyznane stypendium do uczniów i studentów, którzy są „zameldowani i zamieszkują na terenie gminy lub są uczniami szkół podstawowych i gimnazjum na terenie Gminy Ścinawa”<sup>40</sup>. Jednym z obligatoryjnych warunków do spełnienia przy ubieganiu się o stypendium uczyniono zameldowanie w tej gminie. I w tym przypadku organ nadzoru i sąd administracyjny zauważyły, iż w art. 1 ust. 1 u.s.g. nie chodzi o zameldowanie, ale o faktyczne przebywanie w tej miejscowości z zamiarem stałego pobytu. Zameldowanie nie może stanowić kryterium, w oparciu o które można by ograniczać uprawnienia mieszkańców. Ponadto wskazano, iż z „przepisów prawa wyraźnie wynika, iż członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy i gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu

<sup>35</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm. Również na gruncie art. 101 ust. 1 tej ustawy ustawodawca przyjął, iż właściwość miejscową gminy ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenia.

<sup>36</sup> IV SA/Wr 713/05.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

<sup>39</sup> IV SA/Wr 631/12.

<sup>40</sup> *Ibidem*.



na kwestię posiadania bądź też nieposiadania zameldowania na jej terenie. Powyższe dotyczy także prawa ubiegania się o stypendium samorządowe<sup>41</sup>. Niedopuszczalne jest wprowadzenie przez gminę „nowego, pozaustawowego ograniczenia, w postaci wymogu zameldowania uczniów i studentów na obszarze gminy, jako warunku koniecznego do uzyskania prawa do stypendium. Zapis tej treści jest przede wszystkim sprzeczny z definicją wspólnoty samorządowej, którą w myśl art. 1 ust. 1 o samorządzie gminnym tworzą z mocy prawa wszyscy mieszkańcy gminy, bez względu na okres zamieszkiwania. Godzi jednocześnie w zasadę równości wszystkich podmiotów wobec prawa, proklamowaną w art. 32 Konstytucji RP<sup>42</sup>.

Omawiany zakaz dotyczy także zasad ustalania składu podmiotu takiego jak młodzieżowa rada gminy. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody dolnośląskiego z 30 maja 2014 r.<sup>43</sup>, w którym stwierdzono nieważność uchwały nr LX/387/2014 Rady Gminy Wińsko z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Gminy Wińsko oraz nadania jej statutu, w częściach, w których przedmiotowa uchwała uzależnia bierne i czynne prawo wyborcze do tej rady od posiadania stałego zameldowania na obszarze gminy. Zdaniem organu nadzoru takie postanowienia naruszają art. 5b ust. 3 u.s.g. w związku z art. 1 ust. 1 u.s.g. Rada gminy „upoważniona była do przyjęcia statutu młodzieżowej rady tej gminy, który określać powinien tryb wyboru jej członków oraz jej zasady działania. Pozostawienie tej kwestii do uregulowania radzie gminy nie oznacza jednak, że może ona to uczynić w sposób dowolny. Właściwa interpretacja omawianego upoważnienia dokonana zostać musi bowiem w świetle m.in. art. 1 ust. 1 ustawy, który stanowi, że wspólnotę samorządową tworzą wszyscy mieszkańcy gminy. Działalność młodzieżowej rady gminy stanowi jeden z przejawów aktywności części tej wspólnoty, jaką jest młodzież. Jej zakres podmiotowy może być zatem wyznaczony jedynie według kryterium wieku, nie może natomiast zależeć od innych czynników, w tym zameldowania na pobyt stały lub jego braku<sup>44</sup>. I w tym przypadku podniesiono, iż ujęcie czynnego i biernego prawa wyborczego do młodzieżowej rady gminy, o którym mowa w kwestionowanej uchwale, jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji: „Gmina nie może zatem dyskryminować swych mieszkańców ze względu na kwestię posiadania lub nieposiadania stałego zameldowania na jej terenie. Powyższe dotyczy również czynnego i biernego prawa wyborczego do młodzieżowej rady gminy<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> *Ibidem.*

<sup>42</sup> *Ibidem.*

<sup>43</sup> NK-N.4131.150.9.2014.MR1, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2014 r., poz. 2706.

<sup>44</sup> *Ibidem.*

<sup>45</sup> *Ibidem.*

Regulacja wynikająca z art. 1 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 5b ust. 1 i 3 u.s.g. wpływa na skład młodzieżowej rady gminy również w ten sposób, iż rada gminy nie może postanowić w uchwale, że w skład młodzieżowej rady gminy mogą wejść (potencjalnie) wszyscy uczniowie szkoły mającej siedzibę na jej terenie, a więc także ci, którzy na terenie danej gminy nie mieszkają, a do szkoły np. dojeżdżają z sąsiedniej miejscowości. Postanowienie takie jest niedopuszczalne, uczniowie bowiem wchodzący w skład młodzieżowej rady gminy danej gminy muszą być mieszkańcami tej gminy. Taki pogląd znajduje potwierdzenie w rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody śląskiego z 28 listopada 2013 r.<sup>46</sup>

Dostęp do mieszkaniowego zasobu gminy to kolejny z obszarów, w których przypadku kluczowe znaczenie ma zamieszkiwanie w gminie. Zameldowanie, bądź jego brak, nie może być podstawą pozbawienia mieszkańca uprawnienia o ubieganie się o mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego, a rada gminy nie może ustanawiać takich zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które naruszają art. 1 ust. 1 u.s.g. Takie stanowisko znajduje oparcie w szeregu wyroków, w szczególności można tu powołać wyroki: NSA z 8 czerwca 2002 r.<sup>47</sup>, NSA z 17 listopada 2004 r.<sup>48</sup>, WSA we Wrocławiu z 26 stycznia 2006 r.<sup>49</sup>, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12 kwietnia 2006 r.<sup>50</sup>, WSA w Szczecinie z 28 czerwca 2006 r.<sup>51</sup>, WSA w Opolu z 7 maja 2009 r.<sup>52</sup>, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29 grudnia 2011 r.<sup>53</sup>

W wyrokach tych sądy zgodnie stały na stanowisku, w myśl którego możliwość zawarcia umowy najmu mieszkania komunalnego nie może być uzależniona m.in. od spełnienia warunku zameldowania osoby ubiegającej się o najem na pobyt stały na terenie gminy, co najmniej od jednego, dwóch itp. lat, licząc od daty złożenia wniosku o wynajęcie mieszkania. Niedopuszczalne jest postanowienie uchwały w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy odnoszące się do długości zameldowania lub długości zamieszkiwania. W wyroku z 7 maja 2009 r. WSA w Opolu zauważył, iż „Dla przyjęcia danej osoby za mieszkańca danej gminy nie ma znaczenia fakt zameldowania ani jego okres trwania. Mieszkańcem gminy jest bowiem każda osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie konkretnej gminy (art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 16 Konstytucji RP). Wyłączenie członka wspólnoty samorządowej z możliwości starania się o zawarcie umowy najmu

<sup>46</sup> NPII.4131.1.522.2013, Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2013 r., poz. 7075.

<sup>47</sup> II SA/Ka 269/02, LEX nr 162291.

<sup>48</sup> OSK 883/04, LEX nr 164541.

<sup>49</sup> IV SA/Wr 436/04.

<sup>50</sup> II SA/Go 605/06, LEX nr 322213.

<sup>51</sup> II SA/Sz 304/06.

<sup>52</sup> II SA/Op 93/09.

<sup>53</sup> II SA/Go 908/11.

z gminą, z powodu braku zameldowania (czynności materialno-technicznej) narusza przywołane wyżej przepisy oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów<sup>54</sup>.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 23 listopada 2005 r.<sup>55</sup> nie miał wątpliwości, iż skarżąca mieszkanka gminy nieposiadająca zameldowania na jej terenie, mogła wystąpić ze skargą w oparciu o art. 101a u.s.g., na dyskryminujące ją postanowienia uchwały rady gminy ustalające zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy i przychylił się do argumentacji, iż żądanie stałego zameldowania od osób już w chwili składania wniosku, jest sprzeczne z konstytucyjnym prawem wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52 ust. 1 Konstytucji) oraz godzi w zasadę wyrażoną w art. 32 Konstytucji. Fakt, iż osoba ubiegająca się o najem lokalu mieszkalnego z zasobów gminy mieszkała uprzednio w innej miejscowości bądź jest osobą bezdomną i nigdzie nie zameldowaną, nie może niweczyć jej prawa do zamieszkiwania w wybranej miejscowości. Przypomniawszy też pogląd NSA z dnia 16 marca 2000 r.<sup>56</sup>, iż realizując zadanie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej – co jest zadaniem własnym gminy – nie można wyłączać z grona członków tej wspólnoty osób nieposiadających stałego zameldowania oraz że wiele osób takich możliwości nie ma, bo je utraciły wskutek różnych nieszczęśliwych okoliczności, wynikających np. z nieporozumień rodzinnych, a na terenie gminy egzystują z zamiarem stałego pobytu, względnie chcą się tam osiedlić. Wybór miejsca zamieszkania zapewnia zaś zarówno 52 ust. 1 Konstytucji, jak i Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, którego Polska jest stroną (art. 12)<sup>57</sup>.

Wskazana wyżej problematyka, pomimo bogatego orzecznictwa, nadal nie zawsze jest właściwie postrzegana przez gminy. Świadczy o tym rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody małopolskiego z 5 marca 2014 r.<sup>58</sup>, którym stwierdził nieważność uchwały nr XXXVI/250/2014 Rady Gminy Borzęcin z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie uchwalenia programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Borzęcin w latach 2014–2018 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy. Wojewoda przypomniał, iż ograniczenie na podstawie przedmiotowej uchwały kręgu osób, które mogą ubiegać się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, do osób zameldowanych w gminie jest nieuprawnione.

Kolejny obszar działalności prawotwórczej gmin, w którym znajduje zastosowanie art. 1 ust. 1 u.s.g., to obszar ulg, bonifikat itp. przyznawanych mieszkańcom gminy.

<sup>54</sup> II SA/Op 93/09.

<sup>55</sup> I OSK 1029/05. Tak także w wyroku WSA w Szczecinie z 28 czerwca 2006 r., II SA/Sz 304/06; wyroku WSA w Opolu z 7 maja 2009 r., II SA/Op 93/09. Odmiennie w wyroku WSA w Szczecinie z 21 stycznia 2004 r., SA/Sz 2200/02.

<sup>56</sup> I SA 1807/99.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> WN-II.4131.1.7.2014, Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2014 r., poz. 1629.

W szczególności WSA w Gorzowie Wielkopolskim stwierdził nieważność uchwały rady gminy, na mocy której przyznano ulgi w cenach za jednorazowe przejazdy pasażerskie w komunikacji ogólnodostępnej prowadzonej przez tę gminę i podkreślił, iż przepis uchwały, w myśl którego „uprawnienie do ulgowych przejazdów określonych w § 1 przysługuje osobom mającym stałe zameldowanie na terenie gminy istotnie narusza art. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z przepisu tego bowiem nie wynika, że mieszkańiec wspólnoty samorządowej musi być na stałe zameldowany na terenie gminy”<sup>59</sup>. Zdaniem sądu „niedopuszczalne jest uzasadnianie stanowienia norm prawnych naruszających powszechnie obowiązujące przepisy prawa względami natury technicznej tj. ograniczeniem możliwości ustalenia stanu faktycznego zamieszkiwania na terenie gminy jedynie na podstawie ewidencji ludności”<sup>60</sup>.

W obszarze praw i wolności o charakterze politycznym, dla których realizacji istotne znaczenie ma koncepcja wspólnoty samorządowej wyrażona w art. 1 ust. 1 u.s.g., należy wskazać prawo do udziału w konsultacjach. Ustawodawca w art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. wprost wskazuje adresatów tego uprawnienia, tj. mieszkańców gminy, jednak zarówno orzecznictwo, jak i organy nadzoru słusznie wskazują na bezpośredni związek tej regulacji z artykułem dotyczącym wspólnoty samorządowej<sup>61</sup>. Możliwość „różnicowania” mieszkańców gminy z uwagi na zameldowanie (lub jego brak) wykluczył w tym przypadku m.in. WSA w Opolu w wyroku z 10 marca 2005 r.<sup>62</sup>, przyjmując, że uchwała rady gminy dotycząca przeprowadzania konsultacji skierowana jest do wszystkich mieszkańców gminy, którzy z mocy art. 1 ust. 1 u.s.g. tworzą wspólnotę samorządową, a zatem do osób zamieszkujących i zameldowanych na jej terenie na pobyt stały (zarówno przebywających na terenie gminy, jak i poza nią) oraz osób przebywających na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu, określając ich uprawnienie do wyrażania opinii w sprawach żywotnych dla całej społeczności gminnej<sup>63</sup>.

### 3. Podsumowanie

Ustrojodawca, restytuując w 1990 r. samorząd terytorialny – na poziomie gminy – przyjął m.in. kluczową ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>64</sup>, którą otwierał artykuł poświęcony wspólnocie samorządowej i którego brzmienie nie

<sup>59</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10 stycznia 2007 r., II SA/Go 555/06.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> Zob. wyrok NSA z 26 lipca 2002 r., II SA/Wr 1116/02; WSA w Opolu w wyrokach z 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06 i z 19 października 2006 r., II SA/Op 195/06; wyrok WSA we Wrocławiu z 29 kwietnia 2011 r., III SA/Wr 20/11.

<sup>62</sup> II SA/Wr 1626/03, LEX nr 724339.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> Tekst pierwotny Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

zmieniło się do dziś, nawet pomimo wprowadzenia w 1998 r. kolejnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>65</sup>. Posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem wspólnota samorządowa spotkało się z krytyką w nauce prawa. Twierdzono, iż „W każdym razie użycie pojęcia wspólnota jest raczej wyrazem pewnej idei osobności gminy niż wartością, z którą można by wiązać jakiejkolwiek skutki prawne”<sup>66</sup> i że „ze względu na swoją specyfikę pojęcie wspólnoty samorządowej, jakkolwiek zaznaczone w przepisach prawa dotyczących samorządu terytorialnego, nie zdobyło jeszcze rangi terminu prawnego o konkretnym znaczeniu, a jest raczej traktowane jako pewnego rodzaju hasło wywoławcze i ideologiczny symbol tego samorządu. Pojęcie to nie ma więc treści prawnej, ale z socjologicznego punktu widzenia jego wyodrębnienie jest bardzo istotne”<sup>67</sup>. I rzeczywiście, w pierwszych latach obowiązywania tej regulacji, poglądom tym nie sposób było odmówić słuszności. Jednak powołane przeze mnie w powyższych rozważaniach przykłady prowadzą do refleksji, iż stopniowo stan ten zaczął się zmieniać.

Organy nadzoru i sądy administracyjne zaczęły powoływać art. 1 ust. 1 u.s.g. – samodzielnie lub obok innych przepisów u.s.g. i innych ustaw – jako podstawę swoich rozstrzygnięć. Z artykułu definiującego wspólnotę samorządową wydobyto samoistną treść normatywną oraz, stosownie do reguł wykładni systemowej, uznano, że wpływa on na interpretację innych przepisów ustawy. Wyrażona w nim koncepcja wspólnoty samorządowej pojmowanej jako wspólnota mieszkańców, w mojej ocenie, zyskała wymiar specyficznej, bo obecnej tylko w płaszczyźnie samorządu gminnego i zarazem podstawowej klauzuli antydiskryminacyjnej.

Klauzula ta w istotny sposób wpływa na działalność uchwałodawczą gmin. Posiadanie statusu mieszkańca gminy jest wystarczającym warunkiem, by w przypadku braku odmiennej regulacji rangi co najmniej ustawowej, domagać się od gminy tego, by stanowione przez nią przepisy nie dyskryminowały w jakikolwiek sposób członków wspólnoty samorządowej w dostępie do regulowanych przez gminę uprawnień i wolności, z uwagi na fakt dopełnienia lub nie obowiązku meldunkowego. Wyliczone przeze mnie powyżej obszary, na które rzutuje koncepcja wspólnoty samorządowej pojmowanej jako wspólnota mieszkańców, mają charakter tylko przykładowy i należy uznać, iż, co do zasady, tak samo powinna oddziaływać na inne obszary pozostawione do regulacji lokalnemu prawodawcy.

Jednocześnie przykłady pochodzące z 2014 r. powołane w pkt 2 tych rozważań nie pozwalają przyjąć, że treść, sposób rozumienia i znaczenie art. 1 ust. 1 u.s.g. akceptowane w orzecznictwie sądów administracyjnych i rozstrzygnięciach nadzorczych zyskały

<sup>65</sup> Zob. przypis nr 1.

<sup>66</sup> J. Boć, *Pojęcie gminy*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2000, s. 186.

<sup>67</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 203.

pełną aprobatę organów gmin. Przeciwnie, powołane przykłady każą sądzić, iż część gmin nadal chętnie czyniłaby adresatami stanowionych przez siebie regulacji mieszkańców łatwo „policzalnych”, tj. zameldowanych na stałe na terenie gminy, podczas gdy regulacja taka, w przypadku braku odmiennej regulacji ustawowej, narusza art. 1 ust. 1 u.s.g. i godzi w konstytucyjną zasadę gwarantującą prawo do równego traktowania przez władze publiczne i zakazującą dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym, wyrażoną w art. 32 Konstytucji.