

Magdalena DREWNIANY*

STRONA W POSTĘPOWANIACH MELDUNKOWYCH – ROZBIEŻNOŚCI W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Streszczenie

Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Podstawowym uprawnieniem strony jest prawo do wzięcia udziału w toczącym się postępowaniu administracyjnym. Jednak określenie kręgu podmiotów, którym należy przyznać status strony na potrzeby konkretnej sprawy administracyjnej niejednokrotnie stwarza problemy. Celem pracy było przedstawienie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie rozumienia tego pojęcia w postępowaniach meldunkowych. Przez wiele lat przymiot strony był przyznawany oprócz podmiotu, którego dotyczyło wymeldowanie również właścicielowi lub innej osobie dysponującej tytułem prawnym do lokalu. Zgodnie jednak z linią orzeczniczą, która zaczęła się kształtować w tym zakresie po 2008 r. podmioty te przestały być uznawane za stronę. Jak wskazywano, za takim rozwiązaniem przemawiać miał porządkowy charakter ewidencji ludności i obowiązek podejmowania z urzędu działań zmierzających do aktualizacji tego rejestru tak, aby stanowił odzwierciedlenie wyłącznie faktycznego zamieszkiwania danej osoby pod określonym adresem. Z uwagi na pojawiające się rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie tej kwestii. Zgodnie z tezą uchwały siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 grudnia 2011 r. osoba dysponująca tytułem prawnym do lokalu jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., w postępowaniu administracyjnym o zameldowanie lub wymeldowanie w tym lokalu innej osoby.

Słowa kluczowe: strona, interes prawny, postępowania meldunkowe

Wstęp

Strona zajmuje kluczową pozycję w postępowaniu administracyjnym, albowiem postępowanie to prowadzi się w celu rozstrzygnięcia o jej prawach lub obowiązkach. Nie może się ono toczyć bez udziału strony, gdyż brak wówczas podmiotu, którego te prawa lub

*Mgr Magdalena Drowniany, pracownik samorządowy.

obowiązki mają dotyczyć. Skierowanie decyzji do podmiotu niebędącego stroną jest jedną z najcięższych wad decyzji, skutkującą stwierdzeniem jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 4 kodeksu postępowania administracyjnego¹. Pomimo, że pojęcie strony było jak dotąd przedmiotem licznych rozważań doktryny² i orzecznictwa³ nadal budzi ono sporo wątpliwości. Przykładem mogą być chociażby rozbieżności dotyczące rozumienia tego pojęcia, które istniały na gruncie ustawy o ewidencji ludności o dowodach osobistych⁴. Przymiot strony w postępowaniach meldunkowych początkowo przyznawano osobie, której zameldowania lub wymeldowania dotyczyło postępowanie administracyjne oraz właścicielowi lub innej osobie dysponującej tytułem prawnym do danego lokalu⁵. Jednak po 2008 r. sądy administracyjne zaczęły zmieniać stanowisko w sprawie uznawania za strony osób innych niż te, których bezpośrednio dotyczy zameldowanie lub wymeldowanie, przyjęto bowiem, że podmioty takie jak właściciel czy najemca nie mają w tych sprawach interesu prawnego⁶. Rozbieżności, które się pojawiły z całą pewnością w dużej mierze wynikają z różnej interpretacji przez sądy administracyjne pojęcia strony.

¹W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 85; Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

²Zob. E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 90-91; Z. Kmiecik, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w świetle orzecznictwa NSA*, Warszawa 1988, s. 62; T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 51-52 i 115-116; H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2004, s. 21-23.

³Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Lublinie z dnia 15 marca 2012 r. II SA/Lu 74/12, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2011 r. II OSK 1787/10, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Szczecinie z dnia 9 czerwca 2011 r. II SA/Sz 412/11, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Lublinie z dnia 17 maja 2011 r. II SA/Lu 2/11, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r. I OSK 414/10, Legalis.

⁴Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm., Legalis.

⁵Tak np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 sierpnia 2005 r., II SA/Wr 1282/03, wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 września 2006 r., III SA/Kr 334/05, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2007 r., III SA/Po 76/07, Legalis.

⁶Tak np. wyroki WSA w Poznaniu z dnia: 5 listopada 2009 r., IV SA/Po 548/09, 9 kwietnia 2010 r., II SA/Po 651/09, Legalis.

1. Pojęcie strony w doktrynie i orzecznictwie

Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Jak zauważa B. Adamiak analizując art. 28 k.p.a., należy przede wszystkim stwierdzić, że zawiera on postanowienia dwóch odrębnych norm prawnych, które znajdują zastosowanie niezależnie od siebie, bo zastosowanie jednej z nich wyłącza zastosowanie drugiej. Te dwie normy są wprowadzone od siebie niezależne, lecz zastosowanie każdej z nich prowadzi do tego samego celu, którym jest rozpoznanie i załatwienie sprawy indywidualnej w drodze decyzji, czyli koniecznego skonkretyzowania uprawnień lub obowiązków na podstawie prawa materialnego obowiązującego przed wszczęciem postępowania administracyjnego⁷. Jedną normę prawną tworzy ta część art. 28, w której stanowi się, że stroną będzie podmiot, którego „interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie“, drugą zaś normę prawną - człon drugi przepisu, głoszący, iż stroną będzie podmiot, który „żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek“. W pierwszym przypadku istnieje podstawa prawna do wezwania do udziału w postępowaniu podmiotu będącego w nim stroną, a w przypadku drugim - w dacie żądania wniesionego przez stronę do organu administracji publicznej następuje wszczęcie postępowania⁸.

Niewątpliwie podstawowe znaczenie dla wykładni przepisu art. 28 k.p.a. ma pojęcie interesu prawnego. Zauważyć należy, że nie jest ono normatywnie dookreślone. W świetle koncepcji doktrynalnych interes prawny jest jedną z trzech relacji – obok publicznego prawa podmiotowego oraz interesu faktycznego - jakie mogą powstać między organem administracji a podmiotem administrowanym. Istotne znaczenie dla wyjaśnienia treści pojęcia interesu prawnego mają poglądy wyrażone przez W. Klonowieckiego, jeszcze w okresie obowiązywania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁹, który przyjął, że „przez prawnie ochraniający interes według r.p.a. należy rozumieć interes, który na zasadzie przepisu prawa może być zrealizowany przy pomocy decyzji

⁷B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 88.

⁸Tamże, s. 47-48.

⁹Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm.

administracyjnej"¹⁰. Jak wynika z dalszej analizy autora: „Interes musi być osobisty, własny, indywidualny. Taki tylko interes może zaspokoić władza przez decyzję administracyjną, a więc przez skierowany do określonej osoby indywidualny akt administracyjny, wpływający na sytuację prawną tej osoby, gdyż wydanie takiego tylko aktu może być wynikiem postępowania administracyjnego według k.p.a. Interes musi być konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić oraz aktualny, a nie ewentualny, inaczej nie można mówić o istnieniu interesu. Podstawą prawną do zaspokojenia przez władze tego interesu w drodze wydania decyzji musi być przepis prawa administracyjnego"¹¹.

Przedstawione poglądy, pomimo zmiany stanu prawnego, znalazły akceptację w doktrynie i orzecznictwie. Definiując interes prawny J. Borkowski wskazuje, że „treścią tego pojęcia będzie publiczne prawo podmiotowe, rozumiane jako przyznanie przez przepis prawa jednostce konkretnych korzyści, które można realizować w postępowaniu administracyjnym, bo orzeka się o nich przez wydanie decyzji administracyjnej. Cechami tego interesu będzie to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego"¹². W taki również sposób cechy interesu prawnego określił Naczelny Sąd Administracyjny m. in. w wyroku z dnia 23 marca 1999 r.¹³. Ponadto interesu prawnego nie można „wywodzić wyłącznie z sytuacji prawnej innego podmiotu, nawet jeżeli w konkretnej sprawie związki między nimi byłyby silne i nawet gdy związki te miałyby charakter nie tylko faktyczny, ale i prawny"¹⁴. Jak zauważa J. Zimmermann interes prawny może być przypisany tylko do zindywidualizowanego podmiotu i nie może być w żaden sposób odstępowany. Interes prawny nie może być też przedmiotem sukcesji, gdyż nawet w razie dziedziczenia jakiegoś prawa (na przykład prawa własności) spadkobiercy nabywają z tego tytułu osobne (nowe) interesy prawne. Nie można również się powoływać na

¹⁰W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 40-41.

¹¹Tamże, s. 41.

¹²B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 181.

¹³Wyrok NSA z dnia 23 marca 1999 r. I SA 1189/98, LEX nr 47969.

¹⁴G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010, t. I s. 284.

interes prawny osoby trzeciej¹⁵. Podkreślił to w swoim wyroku Naczelny Sąd Administracyjny¹⁶ uznając, że stroną jest ten podmiot, którego własny interes prawny lub obowiązek podlega konkretyzacji w postępowaniu administracyjnym. Z kolei w postanowieniu NSA z 30 maja 1984 r.¹⁷ zawarto pogląd, że „interes prawny, którego istnienie warunkuje przyznanie osobie przymiotu strony w określonej sprawie, musi bezpośrednio dotyczyć sfery prawnej podmiotu. Brak bezpośredniości wpływu sprawy na sferę prawną osoby nie pozwala na uznanie za stronę”. Pogląd o bezpośredniości wpływu danego aktu na sytuację prawną określonego podmiotu nie zawsze znajduje akceptację. Często bowiem wskazuje się, że przepis art. 28 k.p.a. wymaga jedynie, aby postępowanie administracyjne dotyczyło interesu prawnego lub obowiązku danego podmiotu. Brak zatem podstaw do tego, aby badać stopień hipotetycznego wpływu wyniku tego postępowania na sytuację prawną tego podmiotu. Stwierdzenie, że postępowanie dotyczy „pośrednio“ interesu prawnego oznacza bowiem w istocie degradację interesu prawnego do rangi interesu faktycznego, który nie jest chroniony prawem¹⁸. Zauważyć należy, że również zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie interes prawny w postępowaniu administracyjnym oznacza ustalenie powszechnie obowiązującego przepisu prawa – najczęściej materialnego, na podstawie którego formułuje się żądania i obowiązki. Tylko zatem taki przepis prawa stanowiąc podstawę interesu prawnego, stwarza dla określonego podmiotu legitymację procesową w postępowaniu administracyjnym¹⁹. Zatem to konkretna norma prawna stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku. Jak uznano w doktrynie i orzecznictwie, źródłem interesu prawnego mogą być nie tylko przepisy prawa administracyjnego. Bardzo często interes ten wynika z normy prawa cywilnego, na przykład z prawa własności. Jak zauważa J. Zimmermann: „Wystarczy, jeżeli skutki wywodzone z tego interesu będą wywołane w obrębie tej gałęzi prawa“²⁰. Przyjęto, że uzasadnieniem dla interesu prawnego może być również „prawo refleksowe“. Jak podkreśla A. Matan: „Interes prawny, znajdujący swoje umocowanie w prawie

¹⁵J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 271.

¹⁶Wyrok NSA z dnia 10 marca 1989 r. IV SA 1254/88, Legalis.

¹⁷B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 185.

¹⁸G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, t. I s. 284.

¹⁹Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2012 r. I OSK 472/11.

²⁰J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 271.

refleksowym, stanowi pewną szczególną kategorię interesu prawnego. Nie kształtuje on bowiem samoistnie prawa do postępowania administracyjnego, stanowi tylko podstawę do udziału w postępowaniu prowadzonym z urzędu, prowadzonym w związku z żądaniem realizacji publicznego prawa podmiotowego bądź też w postępowaniu wszczętym w wyniku żądania jednostki dysponującej interesem prawnym opartym na normie prawa materialnego administracyjnego. Strona wywodząca swój interes prawny z prawa refleksowego nie ma możliwości zgłoszenia skutecznego żądania wszczęcia postępowania. Jej interes prawny ma charakter wtórny, pojawia się dopiero wtedy, kiedy istnieje problem zaspokojenia interesu strony dysponującej interesem bezpośrednim. Jeśli zatem ta ostatnia nie występuje z żądaniem wszczęcia postępowania, to tym samym nie występuje potrzeba ochrony uprawnień refleksowych. W takim układzie ten interes prawny „refleksowy“ daje jednostce status strony postępowania z możliwością wykonywania wszelkich uprawnień procesowych przysługujących stronie. Jednak należy zauważyć, że interes ten nie ma samodzielnego bytu prawnego. Aktualizuje się dopiero wtedy, kiedy zostaje zawiązane postępowanie administracyjne zmierzające do wydania decyzji. Natomiast po wydaniu decyzji, a zwłaszcza decyzji merytorycznej, uzyskuje on pewną samodzielność, stanowiąc podstawę np. do wnoszenia przez stronę „refleksową“ zwyczajnych i nadzwyczajnych środków prawnych²¹.

Kwestią istotną jest rozróżnienie interesu prawnego od interesu faktycznego. Czynnikiem różnicującym interes prawny i interes faktyczny jest istnienie lub brak normy prawnej przyznającej ochronę danemu podmiotowi. W jednym z wyroków²² NSA zdefiniował interes faktyczny jako stan, w którym obywatel wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającymi stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu. Interes faktyczny nie jest prawnie chroniony i jego nieuwzględnienie jest prawnie dopuszczalne. Nierespektowanie przez administrację interesów faktycznych może natomiast mieć znaczenie w płaszczyźnie pozaprawnej i powodować np. krytykę społeczną lub odpowiedzialność polityczną²³. Biorąc pod uwagę

²¹A. Matan, *Ochrona praw refleksowych w postępowaniu ogólnym administracyjnym*, Casus 2005, Nr 35, s. 10.

²²Wyrok NSA z dnia 5 października 1998 r. II SA 1104/98, LEX nr 41301.

²³P. Przybysz, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008 r.,

powyższe rozważania: „mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa materialnego powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś własnej potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu, sprzecznych z potrzebami danego podmiotu – strony postępowania”²⁴. Niewątpliwie szczególnymi cechami interesu prawnego jest bezpośredniość związku między sytuacją danego podmiotu a wspomnianą normą prawa administracyjnego, na której budowany jest interes prawny. Oznacza to, że interes prawny mają tylko te z podmiotów, których sytuacja prawna wynika wprost z normy prawa materialnego, a nie powstaje za pośrednictwem drugiego podmiotu. Inną szczególną cechą interesu prawnego jest jego realność, interes ten musi rzeczywiście istnieć w dacie stosowania danych norm prawa administracyjnego. Nie może to być interes tylko przewidywany w przyszłości ani hipotetyczny.

W doktrynie trwa wciąż wieloletni spór, co do określenia pojęcia strony. Przegląd rozważanych w literaturze koncepcji strony można sprowadzić do dwu przeciwstawnych, wykluczających się nawzajem koncepcji – subiektywnej i obiektywnej pojęcia strony oraz koncepcji pośrednich, łączących elementy koncepcji podstawowych. Na gruncie proceduralnym konsekwencją powyższego sporu są dwie przeciwstawne koncepcje pojęcia strony: koncepcja subiektywnej wersji legitymacji procesowej strony, oparta na kryteriach formalnych i koncepcja obiektywnej wersji legitymacji procesowej strony, oparta na kryteriach prawa materialnego. W istocie różnice pomiędzy obiema koncepcjami sprowadzają się przede wszystkim do ustalenia momentu, w którym podlega weryfikacji legitymacja procesowa oraz rozłożenia ciężaru udowodnienia faktu posiadania legitymacji materialnoprawnej strony²⁵. W myśl obiektywnej stroną postępowania jest tylko taki podmiot, którego interes posiada umocowanie w przepisach prawa materialnego. Zatem stosunek procesowy powstający z chwilą wszczęcia postępowania jest ściśle uzależniony od przepisów prawa materialnego. Z kolei zgodnie z koncepcją subiektywną, stroną jest każdy, kto jest przekonany o posiadaniu interesu prawnego w sprawie. Powoduje on wszczęcie

s. 111.

²⁴Wyrok NSA z dnia 27 września 1999 r., IV SA 1285/98, niepubl.

²⁵H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2004, s. 21-23.

postępowania przez sam fakt zgłoszenia żądania załatwienia sprawy, a o istnieniu tego interesu miałby wypowiadać się organ w podjętej przez siebie decyzji. Niewątpliwie należy w tym miejscu zwrócić uwagę na wprowadzony nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 3 grudnia 2010 r. art. 61a k.p.a.²⁶. Zgodnie z § 1, gdy żądanie zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Biorąc pod uwagę powyższe, na organie ciąży obowiązek badania legitymacji procesowej wnioskodawcy na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania w sprawie objętej wnioskiem. Przyjęcie takiej regulacji świadczyć może o opowiedzeniu się przez ustawodawcę za koncepcją obiektywnego charakteru legitymacji procesowej strony. Należy jednak zauważyć, że postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania może zostać wydane w sytuacji, gdy z samej treści żądania wynika brak interesu prawnego wnioskodawcy. Niemniej jednak może się zdarzyć, że organ na podstawie danych zawartych we wniosku o wszczęcie postępowania nie będzie w stanie ustalić czy pochodzi on od strony. W takiej sytuacji może dojść do wszczęcia postępowania i dokonania w nim kolejnych czynności procesowych, np. zawiadomienia pozostałych stron o wszczęciu postępowania, czy przeprowadzenia określonych dowodów w sprawie. Jeżeli zatem dopiero w toku postępowania administracyjnego organ w wyniku przeprowadzonych czynności wyjaśniających, dojdzie do przekonania, że wniosek o jego wszczęcie pochodził od osoby niemającej interesu prawnego, to powinien wydać decyzję o umorzeniu postępowania z powodu jego bezprzedmiotowości na skutek braku legitymacji procesowej wnoszącego podanie²⁷.

Podsumowując, według J. Borkowskiego „stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. będzie osoba (jednostka organizacyjna) wymieniona w art. 29 lub przepisach odrębnych, która na podstawie prawa obowiązującego może czy powinna uzyskać konkretne korzyści albo też może być (powinna być) obciążona powinnością określonego zachowania wyznaczonego nakazem lub zakazem, jednakże dopiero po skonkretyzowaniu ich w decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej, działający w granicach jego właściwości

²⁶Ustawa o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18.

²⁷W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie...*, Warszawa 2011, s. 88.

i kompetencji. Każda tak rozumiana strona postępowania musi być przez organ administracyjny wezwana do udziału w postępowaniu wszczętym z urzędu, jak również strona – tak rozumiana – wnosząc swoje żądanie, powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego²⁸.

2. Właściciel lub inna osoba dysponująca tytułem prawnym do lokalu jako strona w postępowaniach meldunkowych

System ewidencji ludności opiera się na instytucji obowiązku meldunkowego osób przebywających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Stosownie do art. 4 pkt 1 i 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych zakres obowiązku meldunkowego obejmuje m. in. zameldowanie się i wymeldowanie się z miejsca pobytu stałego lub czasowego. Zameldowanie ma na celu odzwierciedlenie w urzędowej ewidencji faktycznego pobytu danej osoby, a jego dokonanie jest czynnością materialno-techniczną. Wymeldowanie polegające na usunięciu określonej osoby z ewidencji ludności pod oznaczonym adresem może również nastąpić w tej formie, gdy osoba zameldowana sama zgłasza zmianę miejsca pobytu. Jest to jej obowiązkiem, który zgodnie z art. 15 ust. 1 cytowanej ustawy powstaje z chwilą opuszczenia tego miejsca. W celu zapewnienia zgodności między stanem faktycznym a danymi zawartymi w ewidencji ludności (które powinny rejestrować i odzwierciedlać zmiany miejsc pobytu), organom meldunkowym przyznano uprawnienia do wydawania rozstrzygnięć mających zastępować takie czynności, gdy nie podejmuje ich osoba zobowiązana.

Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, jakie obowiązywało do dnia 30.12.2012 r. organ gminy wydaje na wniosek strony lub z urzędu decyzję w sprawie jej wymeldowania. Do 2008 r. powszechną praktyką było uznawanie za stronę zarówno osoby, której dotyczyło zameldowanie bądź wymeldowanie, jak i właściciela lub innej osoby, której przysługiwał tytuł prawny do nieruchomości. Sądy w uzasadnieniach wyroków wskazywały na art. 29 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych²⁹, który stanowił według nich źródło interesu prawnego wymienionych osób. Zgodnie z tym artykułem właściciel lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu był obowiązany

²⁸B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 187.

²⁹Uchylony ustawą z dnia 7.12.2012 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, Dz. U. z 2012 r. poz. 1407, która weszła w życie 31.12.2012 r.

potwierdzić fakt pobytu osoby zgłaszającej pobyt stały lub czasowy trwający ponad trzy miesiące w tym lokalu. Potwierdzenia faktu pobytu osoby w lokalu dokonywał na formularzu meldunkowym w formie czytelnego podpisu z oznaczeniem daty jego złożenia. Na podstawie art. 29 ust. 2 osoby wyżej wymienione były zobowiązane do zawiadomienia właściwego organu gminy o stałym lub czasowym pobycie innej osoby w ich lokalach (pomieszczeniach) oraz o opuszczeniu przez nią tego lokalu (pomieszczenia), jeżeli osoba ta nie dopełniła obowiązku meldunkowego. Zawiadomienie powinno być dokonane niezwłocznie po upływie terminu określonego do wykonania obowiązku meldunkowego. Taki też pogląd przedstawił w swoim wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu³⁰. W uzasadnieniu orzeczenia stwierdzono, że o interesie prawnym mówić można, gdy strona – w rozumieniu procesowym – może lub powinna na podstawie obowiązującego prawa uzyskać konkretne korzyści albo może być (lub powinna być) obciążona powinnością określonego zachowania – jednakże po skonkretyzowaniu decyzją administracyjną przez organ administracji publicznej. Inaczej ujmując, o tym czy strona ma interes prawny (a nie faktyczny) przesądza istnienie przepisu prawa stanowiącego o jej prawach lub obowiązkach. W sprawie meldunkowej – w rozumieniu ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych – niewątpliwie interes prawny posiadają osoby na których spoczywa zarówno obowiązek jak i uprawnienie zameldowania się w związku z pobytem czasowym lub stałym w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem; dotyczy to także wymeldowania. Interes taki w myśl cytowanego wyroku występować może również po stronie właścicieli domów i lokali oraz innych podmiotów dysponujących tytułem prawnym do lokalu – a to wobec nałożenia na nich obowiązków określonych przepisem art. 29 cytowanej ustawy. Powyższy pogląd podzielił również w swoim wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim³¹ stwierdzając, że interes prawny lub obowiązek, o których mowa w art. 28 k.p.a. muszą wynikać z konkretnej normy prawa materialnego. Prawem materialnym w postępowaniu o wymeldowanie z pobytu stałego jest ustawa o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a konkretną normą, z której wynika interes lub obowiązek danej osoby (a tym samym uprawnienie do bycia stroną postępowania) jest art. 29 ust. 2 w związku

³⁰Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2007 r., III SA/Wr 277/06, Legalis.

³¹Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 czerwca 2010 r. II SA/Go 68/10, Legalis.

z art. 29 ust. 1 tej ustawy. Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach³² zaprezentowano stanowisko, że w sprawie o wymeldowanie, jak również o anulowanie czynności materialno-technicznej polegającej na zameldowaniu, stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. jest osoba, której wymeldowanie ma dotyczyć, a także osoba, która posiada tytuł prawny do lokalu lub nieruchomości, z której ma nastąpić wymeldowanie. Stwierdzono, że interes prawny powinien znajdować oparcie w przepisach prawa materialnego zarówno administracyjnego, jak i cywilnego. Takimi przepisami są w niniejszym postępowaniu przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a w szczególności art. 15 ust. 2 tej ustawy. Za tezę, że właściciel nieruchomości ma interes prawny w sprawie meldunkowej opowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny³³. Wskazał, że w postępowaniu administracyjnym w sprawie o wymeldowanie interes prawny wnioskodawcy wywodzi się najczęściej z przysługującego mu prawa do nieruchomości o charakterze rzeczowym tj. prawa własności, użytkowania wieczystego, spółdzielczych praw do lokalu, a często również z praw o charakterze zobowiązaniowym, głównie prawa najmu lokalu. W innym orzeczeniu³⁴ NSA wyraził pogląd, iż postępowanie w sprawie o wymeldowanie dotyczy interesu prawnego właścicieli, których sfery prawnej dotyczą wymagane prawem materialnym przesłanki wymeldowania i w konsekwencji ich interes prawny, o którym mowa w art. 28 k.p.a., może uzasadniać żądanie czynności organu w postaci wymeldowania.

3. Orzecznictwo sądów administracyjnych po 2008 r.

Po 2008 r. w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁵ zaczęto prezentować pogląd, wedle którego stroną w postępowaniach meldunkowych jest wyłącznie osoba, co do zameldowania lub wymeldowania której toczy się postępowanie. Odmówiono w nich przymiotu strony właścicielowi oraz

³²Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 września 2007 r. II SA/Gl 287/07, Legalis.

³³Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2006 r., II OSK 106/06, Legalis.

³⁴Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2003 r., V SA 3695/02, Lex Polonica nr 394972.

³⁵Tak np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 listopada 2009 r., IV SA/Po 547/09, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 października 2010 r., II SA/Sz 555/10, wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2009 r. II OSK 1803/07, wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2009 r., II OSK 485/08, Legalis.

innym podmiotom dysponującym tytułem prawnym do lokalu z uwagi na brak interesu prawnego. W orzeczeniach tych podkreślano, że zameldowanie, a także wymeldowanie jest postępowaniem administracyjnym prowadzonym w oparciu o reguły prawa administracyjnego jako prawa publicznego, a jego celem jest doprowadzenie stanu ewidencji ludności do zgodności ze stanem faktycznym, co niewątpliwie leży w interesie państwa, a nie osób pozostających poza sferą organizacji organów państwowych (osób trzecich), do których zaliczyć należy właściciela nieruchomości. Ponadto, stwierdzono, że właściciel lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu ma w omawianych postępowaniach wyłącznie interes faktyczny i w związku z tym jego wniosek o wymeldowanie może być traktowany wyłącznie jako inicjujący wszczęcie postępowania, które toczyć się powinno z urzędu. Wskazano także na przepis art. 9 ust. 2b ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych³⁶, zgodnie z którym zameldowanie w lokalu służy wyłącznie celom ewidencyjnym i ma na celu potwierdzenie faktu pobytu w tym lokalu. Zatem ma ono charakter wyłącznie porządkowy i nie jest związane z rozstrzygnięciem uprawnień do lokalu czy prawa do przebywania w nim³⁷. Jasne określenie wyłącznie rejestracyjnego charakteru meldunku nastąpiło po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2002 r.³⁸ uznającego za niezgodny z Konstytucją art. 9 ust. 2, który nakazywał osobie chcącej spełnić obowiązek meldunkowy wykazanie się uprawnieniem do przebywania w tym lokalu. W konsekwencji wiele osób nie mogło zameldować się w miejscu stałego pobytu. W tym kontekście istotne jest stwierdzenie, że art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych dotyczył danych, które nie są objęte ewidencją ludności. Potwierdzenie posiadania uprawnienia do przebywania w lokalu mieszkalnym nie służy bowiem rejestrowaniu tych uprawnień przez organ meldunkowy. Przypomnieć przy tym trzeba konieczność odróżnienia z jednej strony – istnienia uprawnienia („tytułu prawnego”) do przebywania w danym lokalu,

³⁶Art. 9 zmieniony ustawą z dnia 7.12.2012 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, Dz. U. z 2012 r., poz. 1407, która weszła w życie 31.12.2012 r., Legalis.

³⁷Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2010 r., II OSK 47/09, Legalis.

³⁸Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r. K 20/01, Dz.U. z 2002 Nr 78, poz. 716, Legalis.

z drugiej strony – sposobu stwierdzenia istnienia tego uprawnienia. Jak zauważono powstanie takiego uprawnienia jest często uwarunkowane uzyskaniem zgody osoby będącej właścicielem lokalu lub nieruchomości, w której dany lokal się znajduje.

W związku z powyższym w orzeczeniu wyrażono pogląd, że art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności pozostaje w sprzeczności z art. 1 ust. 2 tej ustawy zakładającym, że ewidencja ludności służy zbieraniu informacji w zakresie danych o miejscu zamieszkania i pobytu osób, a więc rejestracji stanu faktycznego, a nie stanu prawnego. Co się z tym wiąże, nie jest formą kontroli nad legalnością zamieszkania i pobytu. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny ww. przepisy idą za daleko jeśli chodzi o ochronę osób trzecich, tj. właścicieli budynków, zmuszając niejednokrotnie osobę chcącą dopełnić obowiązku meldunkowego, do prowadzenia długotrwałej, a często kosztownej procedury sądowej mającej na celu uzyskanie „zastępczego” potwierdzenia uprawnień do lokalu. Często ma to miejsce, gdy właściciel, zarządca odmawia potwierdzenia, niezależnie od tego czy kwestionuje on przysługiwanie uprawnienia do zamieszkania. Stwierdzono też, że wprowadzenie do ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych przepisu, który uzależnia zameldowanie od przedstawienia uprawnienia do przebywania w lokalu spowodowało naruszenie istoty ewidencji ludności, gdyż o zarejestrowaniu informacji o określonym miejscu pobytu zaczęło decydować nie wyłącznie samo zgłoszenie tej okoliczności, lecz także przesłanka niemająca żadnego znaczenia dla dokonania tej czynności materialno-technicznej. Ugruntowano tym samym błędne przekonanie, że zameldowanie w lokalu rodzi uprawnienia do niego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, że potwierdzenie przez właściciela lokalu faktu przebywania w nim określonej osoby ma jedynie charakter dowodowy. W przypadku braku potwierdzenia tego faktu przez właściciela, może on być dowodzony innymi dowodami np. oświadczeniami świadków. Biorąc powyższe pod uwagę NSA w wyroku z dnia 19 stycznia 2009 r.³⁹ stwierdził, że właściciel lokalu nie ma w sprawie o wymeldowanie interesu prawnego, a zatem nie może być uznawany za stronę, skoro jego oświadczenie stanowi jedynie środek dowodowy, nie będąc stanowiskiem podmiotu mającego w kwestii zameldowania interes prawny. Podkreślono również, że osoby trzecie (np. właściciele) chcące dochodzić swoich praw mogą korzystać z innych

³⁹Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2009 r. II OSK 1803/07, Legalis.

środków ochrony prawnej. Jako właściwą dla tych celów wskazano drogę postępowania cywilnego mającą np. doprowadzić do usunięcia określonej osoby z lokalu (eksmisja). Zauważyć jednak należy, że również po 2008 r. część sądów administracyjnych nie podzieliło poglądu zgodnie z którym rejestrowy charakter czynności zameldowania przesądza o pozbawieniu właściciela lub innej osoby dysponującej tytułem prawnym do lokalu przymiotu strony i utrzymało dotychczasową linię orzeczniczą. Przyjęto, że wyłącznie charakter ewidencyjny nie może prowadzić automatycznie do uznania, że właściciel nieruchomości, któremu przysługują do niej określone prawa i na którym w związku z tym spoczywają określone ustawy obowiązki, nie ma interesu prawnego w sprawie meldunkowej⁴⁰.

4. Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2011 r.

W związku z rozbieżnościami interpretacyjnymi Rzecznik Praw Obywatelskich skierował w dniu 11 kwietnia 2011 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego czy stroną postępowania o wymeldowanie (zameldowanie) w rozumieniu art. 28 k.p.a. jest wyłącznie osoba, co do wymeldowania (zameldowania) której toczy się postępowanie administracyjne, czy też przymiot strony przysługuje także podmiotowi posiadającemu tytuł prawny do lokalu, w którym wyżej wymieniona osoba jest zameldowana (ma zostać zameldowana). W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że właściciel lub najemca nie jest stroną postępowania meldunkowego, bowiem nie można wskazać przepisów Kodeksu cywilnego ani przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, na podstawie których wspomniane podmioty mogłyby skutecznie domagać się wszczęcia przez organ ewidencji ludności postępowania w sprawie zameldowania lub wymeldowania innej osoby i udziału w takim postępowaniu w celu zaspokojenia realnie istniejącej i sprawdzalnej w obiektywny sposób potrzeby⁴¹. Tego poglądu nie podzielił jednak Naczelny Sąd Administracyjny i w uchwale podjętej w dniu 5 grudnia 2011 r. w składzie siedmiu sędziów uznał, że osoba dysponująca tytułem prawnym do lokalu jest stroną, w rozumieniu art. 28

⁴⁰Wyroki WSA w Poznaniu z dnia: 2 czerwca 2010 r., IV SA/Po 156/10, 10 listopada 2010 r., IV SA/Po 674/10, Legalis.

⁴¹www.brpo.gov.pl

kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu administracyjnym o zameldowanie (wymeldowanie) w tym lokalu innej osoby, prowadzonym na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. W uzasadnieniu podkreślono, że w regulacji materialnoprawnej określenie interesu prawnego nie zawsze wyrażone jest wprost, a często wymaga złożonego procesu wykładni, nieograniczającej się do jednego przepisu, a obejmującej swym zakresem całą ustawę, a także i regulacje wynikające z innych ustaw, nie zapominając przy tym o wykładni z uwzględnieniem zasad przyjętych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W orzeczeniach NSA, w których przyjęto, że właściciel (współwłaściciel) lokalu nie jest stroną w sprawach prowadzonych na podstawie ustawy o ewidencji ludności, oparto się wyłącznie na charakterze ewidencyjnym czynności zameldowania (wymeldowania), przywiązując zasadniczą wagę do uchylecia art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r. Jak zauważono art. 15 ust. 2 stanowi *expressis verbis* o prawie do złożenia wniosku przez stronę i pomimo, że nie zawiera on przesłanek materialnych wskazujących kto jest tą stroną nie oznacza to, że nie ma podstaw do ich wyprowadzenia z obowiązujących rozwiązań prawnych. Podkreślono także, że nie eliminuje tej możliwości prawnej art. 9 ust. 2b stanowiący o ewidencyjnym charakterze meldunku. Również art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności, który stanowi, że „Jeżeli zgłoszone dane budzą wątpliwości, o dokonaniu zameldowania lub wymeldowania rozstrzyga właściwy organ gminy”, nie zawiera regulacji układu podmiotowego sprawy zameldowania lub wymeldowania rozstrzyganej przez organ gminy. Podkreślono jednak, że skoro art. 15 ust. 2 stanowi o wniosku strony to regulacji tej nie należy uznać za bezprzedmiotową, sprowadzając ją do roli regulacji, która ma służyć jedynie do inicjowania postępowania, bo to właśnie interes prawny jednostki daje jej prawo do inicjowania postępowania. Wskazano także na przedmiotowe powiązanie art. 15 ust. 2 z art. 47 ust. 2. W konsekwencji NSA uznał interes prawny właścicieli nieruchomości do bycia stroną w postępowaniu o zameldowanie i wymeldowanie, wywodząc go z zasad konstytucyjnych ochrony prawa własności i dziedziczenia oraz uregulowań kodeksowych praw właścicieli do nieruchomości. Tak więc podkreślono, że zgodnie z art. 21 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Wskazano również, że w myśl art. 64 ust. 1 każdy ma prawo do

własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, a także jak wynika z ust. 2 prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Za błędne uznano przekonanie, że kwestia urzędowego potwierdzenia, iż określona osoba przebywa w danym lokalu nie ma znaczenia prawnego dla tego kto ma tytuł prawny do tego lokalu. Realizacja zamiaru zameldowania się w cudzym lokalu albo uchylania się od obowiązku wymeldowania się z niego, może stanowić naruszenie praw osoby posiadającej tytuł prawny do lokalu. Dlatego też osoba mająca tytuł prawny do lokalu nie może być pozbawiona prawa do udziału w tym postępowaniu. Jako strona może przedstawiać i bronić swoich racji, a w szczególności, iż określona osoba nie przebywa w jej lokalu albo go opuściła. Na potwierdzenie tego stanowiska zwrócono uwagę na art. 50 Konstytucji gwarantujący nienaruszalność mieszkania. Jak zauważono dysponent mieszkania ma prawo do podejmowania działań w celu wykazania, że inna osoba nie powinna być zameldowana w jego mieszkaniu, ponieważ w nim nie przebywa albo powinna być wymeldowana z jego mieszkania, ponieważ je opuściła. NSA podkreślił także, że nietykalność mieszkania jest dobrem osobistym człowieka, które pozostaje pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach (art. 23 k.c.)⁴².

Podsumowanie

Analizując rozbieżności w rozumieniu pojęcia strony w postępowaniach meldunkowych należałoby rozważyć, jaki wpływ na uprawnienia lub obowiązki mogła mieć odmowa przymiotu strony właścicielowi lub innemu podmiotowi, któremu przysługuje tytuł prawny do lokalu. Wskazać np. można art. 140 kodeksu cywilnego⁴³, zgodnie z którym w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rzeczą rozporządzać. Niewątpliwie przyznać należy, że często fikcja meldunkowa może być uciążliwa dla właściciela niejednokrotnie zobligowanego do uiszczania zryczałtowanych kosztów utrzymania nieruchomości, których wysokość

⁴² Uchwała NSA z dnia 5 grudnia 2011 r. II OPS 1/11, www.nsa.gov.pl

⁴³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.

uzależniona jest od ilości osób zameldowanych w lokalu. Figurowanie w ewidencji osób zameldowanych pod oznaczonym adresem może mieć realny wpływ na swobodne dysponowanie nieruchomością w przypadku chęci jej zbycia. Między innymi te aspekty mogą mieć wpływ na to, by interes właściciela nie był określany wyłącznie mianem interesu faktycznego, ponieważ dotyczy chronionego Konstytucją prawa własności. Niewątpliwie pozbawienie właściciela przymiotu strony mogło stanowić przeszkodę w przeprowadzeniu prawidłowego postępowania dowodowego (np. utrudnienia przy oględzinach lokalu). Brak wpływu na tok postępowania meldunkowego niejednokrotnie mógł uniemożliwić, pomimo obiektywnie istniejących przesłanek wymeldowanie osoby z lokalu. Kolejną kwestią było brzmienie do 30.12.2012 r. art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, w myśl której organ gminy wydaje na wniosek strony lub z urzędu decyzję w sprawie wymeldowania osoby, która opuściła miejsce pobytu stałego lub czasowego ponad trzy miesiące i nie dopełniła obowiązku wymeldowania się. Z treści tego artykułu jednoznacznie wynikało, że stroną tą jest podmiot inny niż ten, którego bezpośrednio dotyczy wymeldowanie. Można również odwołać się do zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w tym art. 7 k.p.a., w myśl którego w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zasada ta jest realizowana m. in. przez przepisy normujące postępowanie dowodowe, zwłaszcza przez art. 77 §1 k.p.a. nakazujący organom administracji zebranie i rozpatrzenie w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego oraz art. 80 k.p.a., nakazujący ocenę faktu udowodnienia poszczególnych okoliczności na podstawie całego materiału dowodowego⁴⁴.

W świetle powyższego, pozbawienie właściciela przymiotu strony powodowało, że nie miał on prawa do składania wniosków dowodowych, nie mógł brać udziału w przeprowadzeniu dowodu np. z zeznań świadków czy oględzin lokalu, a także pozbawiało go to prawa do wnoszenia środków odwoławczych.

Przez wiele lat przymiot strony przyznawany był właśnie właścicielowi lub innej osobie mającej tytuł prawny do lokalu. Na

⁴⁴P. Przybysz, *Kodeks...*, s. 52.

poparcie takiego stanowiska przywoływa w orzecznictwie art. 29 ust. 2 cyt. ustawy, w myśl której na ww. podmiotach ciążył obowiązek zawiadomienia właściwego organu gminy o stałym lub czasowym pobycie innej osoby w ich lokalach (pomieszczeniach) oraz o opuszczeniu przez nią tego lokalu (pomieszczenia), jeżeli osoba ta nie dopełniła obowiązku meldunkowego. W orzecznictwie stanowiło to kwestię sporną, wskazywano bowiem, że samo zawiadomienie może być uznane za informację skierowaną do organu ewidencyjnego mającą na celu wszczęcie postępowania z urzędu, a zeznania właściciela (współwłaściciela) stanowić mogą środek dowodowy. Podkreślano, że za takim rozwiązaniem przemawiać może porządkowy charakter ewidencji ludności i obowiązek podejmowania z urzędu działań zmierzających do aktualizacji tego rejestru tak, aby stanowił odzwierciedlenie wyłącznie faktycznego zamieszkiwania danej osoby pod określonym adresem. Zauważyć należy, że pomimo, iż zameldowanie nie jest związane z rozstrzygnięciem uprawnień do lokalu ani tym samym prawem do przebywania w nim, w świadomości społecznej ciągle utrwalony jest zupełnie inny jego charakter. Niejednokrotnie właściciele godzą się bowiem na przebywanie innej osoby w ich domu, ale nie chcą aby dokonała ona zameldowania czyli w istocie zarejestrowała swój pobyt w organie ewidencyjnym, ponieważ obawiają się konsekwencji z tym związanych np. problemów w przypadku chęci pozbycia niechcianego już lokatora. Przez lata ugruntował się również pogląd, że zameldowanie w lokalu rodzi do niego uprawnienia. Tymczasem, ani fakt zameldowania nie rodzi po stronie podmiotu tej czynności tytułu prawnego do lokalu, jeśli go nie posiadała, ani wymeldowanie osoby posiadającej tytuł prawny do lokalu tytułu takiego nie pozbawia⁴⁵. Często wymeldowanie z pobytu stałego postrzegane bywa jako „środek eksmisyjny” tymczasem decyzja o wymeldowaniu jest konsekwencją opuszczenia przez osobę w sposób dobrowolny i trwały lokalu, w którym zamieszkiwała.

Podkreślić należy, że od 31.12.2012 r. obowiązuje nowe brzmienie art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁴⁶.

⁴⁵Tak np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 listopada 2007 r. III SA/Lu 332/07, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 kwietnia 2008 r. III SA/Gd 83/08, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2009 r. III SA/Po 469/08, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 kwietnia 2009 r. III SA/Gd 439/08, Legalis.

⁴⁶Art. 15 ust.2 w brzmieniu ustawy z dnia 7.12.2012 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, Dz. U. z 2012 r. poz. 1407, która weszła w życie 31.12.2012 r., Legalis.

Regulacja ta w sposób precyzyjny określiła krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku w sprawie wymeldowania. Zgodnie z treścią tego artykułu „organ gminy wydaje na wniosek właściciela lub innego podmiotu dysponującego tytułem prawnym do lokalu lub z urzędu decyzję w sprawie wymeldowania osoby, która opuściła miejsce pobytu stałego lub czasowego trwającego ponad 3 miesiące i nie dopełniła obowiązku wymeldowania się”. Również nowa ustawa o ewidencji ludności⁴⁷, która wejdzie w życie 1 stycznia 2015 r., ściśle określiła jakie podmioty są uprawnione do złożenia wniosku w sprawie wymeldowania. Zgodnie z art. 35 tej ustawy organ gminy wydaje z urzędu lub na wniosek właściciela lub podmiotu wskazanych w art. 28 ust. 2 (podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu) decyzję w sprawie wymeldowania obywatela polskiego, który opuścił miejsce pobytu stałego albo opuścił miejsce pobytu czasowego przed upływem deklarowanego okresu pobytu i nie dopełnił obowiązku wymeldowania się. Jak pokazuje niniejsze opracowanie niejednokrotnie określenie kręgu podmiotów, którym należy przyznać status strony jest skomplikowane i jedynie precyzyjna regulacja zawarta w normach prawa materialnego pozwala na uniknięcie wątpliwości w tym zakresie.

Akty prawne

- [1]. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.
- [2]. Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, Dz. U. z 2010 r. Nr 217, poz. 1427 ze zm.
- [3]. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93.
- [4]. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 267.
- [5]. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm.

⁴⁷W dniu 24 września 2010 r. została uchwalona nowa ustawa o ewidencji ludności, Dz. U. Nr 217 poz. 1427 ze zm., która wejdzie w życie zgodnie z ustawą o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 1407) - 1 stycznia 2015 r. Ustawa przewiduje zniesienie obowiązku meldunkowego z dniem 1 stycznia 2016 r.

Literatura

- [1]. Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.
- [2]. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009.
- [3]. Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011.
- [4]. Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.
- [5]. Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2004.
- [6]. Łaszczycza G., Martysz Cz., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010.
- [7]. Matan A., *Ochrona praw refleksowych w postępowaniu ogólnym administracyjnym*, Casus 2005, Nr 35.
- [8]. Przybysz P., *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008.
- [9]. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

THE PARTY IN RESIDENCE REGISTRATION PROCEEDINGS – DISCREPANCIES IN JURISDICTION OF ADMINISTRATIVE COURTS

In accordance with article 42 of the Code of Administrative Proceedings, the Party is a person whose legal interest or an obligation is connected to proceedings, or who demands some legal actions to be undertaken with regard to his or her legal interest or an obligation. The fundamental right of the Party is the right to participate in administrative proceedings underway. However, very often it is rather difficult to define the scope of entities whom the status of the Party can be granted. The aim of this paper is to present discrepancies at jurisdiction of administrative courts related to the meaning of the notion of the Party in case of residence registration proceedings. For many years the attribute of the Party was granted not only to the person who wished to de-register, but also to the owner of the premises or to any other entity who held a legal title of the premises. However, according to the line of jurisdiction with respect to residence registration which started to be formed after 2008, the above mentioned entities stopped to be considered as Parties. It was pointed out that the new jurisdiction was more sensible because of the formal nature of registration of population and the ex officio obligation to undertake proceedings to update the general register in such a way that it would reflect the actual residence of a given person under a given address. Considering the discrepancies at jurisdiction of administrative courts, the Ombudsman

addressed the Supreme Administrative Court for clarification of the matter. According to the thesis of resolution taken by seven judges of Supreme Administrative Court on 5 December 2011, the person who holds a legal title to premises is granted the attribute of the Party within the meaning of article 28 of the Code of Administrative Proceedings, in administrative proceedings with respect to residence registration or de-registration of other people in the premises belonging to the Party.

Key words: *the Party, legal interest, registration proceedings*