

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Wspólnota samorządowa]

1. Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.
2. Ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

[Definicja wspólnoty samorządowej] Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi, z mocy prawa, wspólnotę samorządową. 1

Taką definicję podmiotu samorządu terytorialnego zawiera art. 16 ust. 1 Konstytucji RP. Znalazła ona swój wyraz również w art. 1 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

W rozumieniu art. 1 ust. 2 u.s.g. gminą jest twór prawny złożony z dwóch elementów:

- wspólnoty samorządowej oraz
- odpowiedniego terytorium.

Wspólnota samorządowa stanowi substrat ludzki, a terytorium – substrat rzeczowy gminy. Odpowiada to europejskim standardom samorządu terytorialnego, w szczególności pojęciu społeczności lokalnych, którym posługuje się Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL)¹.

[Definicja samorządu] Warto zacząć od przypomnienia, czym jest samorząd. Według ratyfikowanej przez Polskę EKSL, samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnej do kierowania i zarządzania określoną częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie swych mieszkańców. 2

A więc samorząd to prawo i zdolność społeczności lokalnej. Aby samorząd zaistniał, społeczność musi móc, a także umieć i chcieć kierować własnymi sprawami. A to oznacza, że obywatele muszą mieć niezbędne umiejętności podejmowania właściwych decyzji

¹ Por. Z. Pławecki, A. Szewc, G. Jyż, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 30.

i świadomość ponoszonej odpowiedzialności. A zatem musi istnieć społeczeństwo obywatelskie².

Zgodnie z art. 1 u.s.g., gmina jest nie tylko jednostką podziału terytorialnego państwa, lecz także stanowi związek (korporację) osób zamieszkujących dany teren. Owa wspólnota samorządowa powstaje z mocy prawa, jest więc przymusowym związkiem obywateli. Członkostwo w niej wiąże się z faktem zamieszkania na określonym terytorium³.

Gminną wspólnotę samorządową tworzy „ogół jej mieszkańców”, a zatem także cudzoziemcy i bezpaństwowcy, a nie jedynie obywatele polscy. Przynależność do gminy ma charakter powszechny i przymusowy. Zamieszkiwanie na jej terenie jest równoznaczne z przynależnością do tej wspólnoty. Nie stanowi warunku uczestnictwa wymóg zamieszkiwania przez określony czas na terenie danej gminy. Członkostwo w gminie powstaje *ipso iure* (z mocy prawa), a nie w wyniku złożenia stosownego oświadczenia woli. Trwa przez czas zamieszkiwania na jej terenie i nie zależy od aktywności we wspólnocie. Nie jest możliwe odmówienie przynależności do tej wspólnoty ani też wykluczenie ze wspólnoty samorządowej przez organy gminy. Członkowie wspólnoty nie mogą podjąć prawnie skutecznej uchwały o jej rozwiązaniu⁴.

Przy definiowaniu pojęcia „członkostwo we wspólnocie samorządowej” niewątpliwie pomocny będzie przepis art. 25 k.c., zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Na gruncie omawianego zagadnienia przez miejscowość należy rozumieć gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Stałego zamieszkania 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 tej miejscowości⁵.

Do art. 25 k.c. odwołał się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 28 stycznia 2014 r. (I SA/Wa 9/14)⁶, w którym stanął na stanowisku, że:

WSA *Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest, jak trafnie wywiódł Wojewoda, miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu – o czym stanowi art. 25 k.c.*

O zamieszkiwaniu decydują zatem dwa czynniki: zewnętrzny (fakt przebywania) i wewnętrzny (zamiar stałego pobytu). 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.

² Por. J. Reguński, *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3, s. 5–6.

³ Por. W. Skrzydło (red.) i in., *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Lublin 2006, s. 360.

⁴ Por. M. Ofiarska, *Samorząd gminy*, w: *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, M. Ofiarska, J. Ciapała (red.), Poznań 2001, s. 24.

⁵ Por. wyrok NSA z 2 lipca 2014 r. (I OSK 1054/14).

⁶ Źródło: Baza wiedzy INFORLEX.

Zameldowanie natomiast jest kategorią prawa administracyjnego i nie przesądza o miejscu zamieszkania w rozumieniu prawa cywilnego (por. post. NSA z 15.02.2006 r., sygn. akt I OW 231/05).

W konsekwencji powyższego samo niedopełnienie obowiązku meldunkowego ustanowionego w art. 5 ustawy z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.) 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.

Członkostwo we wspólnocie samorządowej nie jest również uwarunkowane wpisem do stałego rejestru wyborców. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 lutego 2006 r. (K 9/05) stwierdził, że:

TK *Okoliczność wpisania do rejestru wyborców w gminie na pewien czas przed dniem wyborów, stanowiąca czynność formalną, nie jest warunkiem przynależności do wspólnoty samorządowej, a tym samym – nie powinna być uważana za przesłankę związanych z tą przynależnością praw wyborczych. Różnicowanie – w oparciu o spełnienie lub brak spełnienia tego wymogu – praw wyborczych osób odpowiednio wpisanych we wskazanym czasie i niewpisanych do rejestru nie znajduje prawnego uzasadnienia. Kolidowałoby ono z zasadą równości wobec prawa oraz równego traktowania przez władzę publiczną osób (potencjalnych wyborców) w związku ze spełnieniem przez obie wskazane tu grupy zasadniczej przesłanki przynależności do wspólnoty samorządowej – tj. wymogu stałego zamieszkiwania na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Tę właśnie cechę należy uznać – w świetle art. 16 ust. 1 Konstytucji – za istotną dla przypisania praw wyborczych do organów samorządu terytorialnego (zarówno stanowiących, jak i wykonawczych) w odniesieniu do obywateli polskich, jak i stale zamieszkujących w Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Unii Europejskiej, niebędących obywatelami polskimi.*

Członkowie wspólnoty samorządowej nie mają ustawowego obowiązku aktywnego uczestniczenia w życiu publicznym społeczności lokalnej. Mają natomiast takie prawo⁷.

Jednakże w ramach uczestniczenia w życiu publicznym, według Ewy Olejniczak-Szałowskiej⁸, członkowie społeczności samorządowej mają prawo do podejmowania decyzji w sprawach lokalnych oraz współdziałania z organami wspólnoty samorządowej w realizacji zadań publicznych. Gwarancją realizacji powyższego jest prawo obrony interesów indywidualnych lub grupowych przed ich naruszeniem ze strony organów gminy lub innych organów władzy publicznej.

⁷ Por. E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 9.

⁸ Tamże, s. 8–10.