

Opólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych



STANOWISKO Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych z dnia 7 marca 2025 r.

w sprawie: **potrzeby wprowadzenia zmian prawnych w systemie ewidencjonowania ludności**

Jako przedstawiciele regionalnych stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, skupionych w Ogólnopolskim Porozumieniu Organizacji Samorządowych (OPOS) po raz kolejny zwracamy uwagę na konieczność opracowania i przyjęcia regulacji prawnych normujących zasady postępowania w zakresie przedstawionych poniżej kwestii dotyczących ewidencjonowania ludności.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności każdy obywatel polski przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest zobowiązany do spełnienia obowiązku meldunkowego, który w myśl ust. 2 tego przepisu, polega na zameldowaniu albo wymeldowaniu się w miejscu pobytu stałego lub czasowego, a także zgłoszeniu wyjazdu poza granice kraju oraz jego powrotu.

Podkreślić należy, że w obecnym stanie prawnym instytucja zameldowania ma wyłącznie charakter rejestracyjny. Wynika to wyraźnie z art. 28 ust. 4 ustawy o ewidencji ludności, w którym ustawodawca określił cel zameldowania, zarówno na pobyt stały lub czasowy, stwierdzając, iż służy ono wyłącznie celom ewidencyjnym i potwierdzeniu faktu pobytu osoby w miejscu, w którym się zameldowała. Przedmiotem rejestru jest jedynie „przebywanie” w lokalu, a nie „uprawnienie” do lokalu, zaś ewidencja ludności służy zbieraniu informacji w zakresie danych o miejscu zamieszkania i pobytu osób, a więc rejestracji stanu faktycznego, a nie stanu prawnego. Nie jest ona formą kontroli legalności zamieszkania i pobytu (por. wyr. WSA w Gliwicach z 23.10.2017 r., II SA/GI 493/17, Legalis).

Ustawodawca nie uzależnia członkostwa we wspólnocie samorządowej od spełnienia warunku zameldowania lecz zamieszkania. Aby określona miejscowość została uznana za miejsce zamieszkania osoby fizycznej, konieczne jest łączne występowanie dwóch elementów: zamiaru stałego pobytu oraz faktycznego przebywania w danej miejscowości, która stanowić musi rzeczywiste centrum aktywności życiowej jednostki. Zameldowanie służy wyłącznie celom ewidencyjnym i nie przesądza o miejscu zamieszkania w rozumieniu prawa cywilnego.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że nałożony ustawą o ewidencji ludności, obowiązek meldunkowy to przepis bez sankcji, bowiem brak jego wypełnienia nie wiąże się z konsekwencjami wobec obywateli. Z dniem 1 stycznia 2013 r. uchylono art. 147 Kodeksu wykroczeń, który przewidywał sankcję karną za niedopełnienie obowiązku meldunkowego. Również niedopełnienie obowiązku meldunkowego określonego w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności nie oznacza, że dana osoba fizyczna w określonym miejscu nie zamieszkuje.

Przepisy prawa ogólnie obowiązującego, zdecydowanie częściej posługują się pojęciem miejsca zamieszkania, natomiast niestety dla samorządów meldunek to nadal obowiązujące źródło informacji i mimo rozbieżności informacyjnych, samorządy muszą opierać się na danych meldunkowych. Przykładem może być choćby definicja legalna zawarta w art. 5 pkt 9 ustawy Kodeks wyborczy, która stanowi, iż przez stałe zamieszkanie należy rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Nie budzi wątpliwości, że ta definicja nie różni się od pojęcia miejsca zamieszkania osoby fizycznej występującej w art. 25 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którą miejscem zamieszkania jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. W definicji zamieszkania zawartej w art. 5 pkt 9 ustawy Kodeks wyborczy ustawodawca dodatkowo wskazał na zamieszkanie danej osoby pod oznaczonym adresem. Dalej wskazujemy, że ustalenie liczby radnych następuje, w myśl art. 373 § 2 Kodeksu wyborczego, na podstawie liczby mieszkańców zamieszkających na obszarze działania danej rady, ujętych w stałym rejestrze wyborców na koniec roku poprzedzającego rok, w którym wybory mają być przeprowadzone. Również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stwierdza się, że wykładnia celowościowa wskazuje na potrzebę utożsamiania pojęcia "mieszkaniec gminy" z pojęciem "osoby stale zamieszkującej" na obszarze tej gminy, a nie zameldowanej.

Natomiast, w zakresie prawa podatkowego, istotnym problemem dla samorządów jest uzależnienie udziału w podatkach od liczby mieszkańców. Jasnym jest, że mieszkaniec ma możliwość, by zadeklarować chęć płacenia podatku w miejscu zamieszkania, które jest inne niż miejsce zameldowania. Jednakże taka informacja jest przekazywana bezpośrednio do urzędów skarbowych, które nie mają obowiązku informowania o tym jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, jeśli mieszkaniec płaci podatek w miejscu zameldowania, a nie faktycznego zamieszkania – wówczas środki finansowe płyną do miejsca, w którym mieszkaniec nie przebywa, a tym samym środki nie wpływają na solidarne kształtowanie źródła finansowania potrzeb wspólnoty samorządowej, której jest częścią. Jednostki samorządu terytorialnego nie mają skutecznych narzędzi do zmiany tego stanu. Nie ulega wątpliwości, że rzetelna ewidencja mieszkańców jest instytucją istotną dla administracji publicznej, z tego też względu należy wprowadzić takie rozwiązania prawne, które umożliwią samorządom ustalanie rzeczywistej liczby mieszkańców.

Mając na uwadze powyższe niezbędne jest wprowadzenie zmian w ewidencji ludności, co bez wątpienia znacząco usprawniłoby samorządom prowadzenie gospodarki finansowej oraz w konsekwencji sprawi, że dane uwidocznione w ewidencji ludności będą aktualne i zgodne z rzeczywistością.

Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych proponuje zatem, aby skonstruować przepisy z zakresu ewidencji ludności w taki sposób, aby uwzględnić następujące kwestie:

- 1) zastąpić obowiązek meldunkowy obowiązkiem rejestracji miejsca zamieszkania obywatela;
- 2) zarejestrowanie miejsca zamieszkania obywatela powinno oznaczać faktyczny pobyt, zamieszkiwanie obywatela w lokalu w danej miejscowości, członkostwo we wspólnocie samorządowej, rzeczywiste centrum aktywności życiowej osoby oraz przesądzać również o miejscu zamieszkania w rozumieniu prawa cywilnego oraz musi być równoznaczne z podawanym adresem do korespondencji;
- 3) utożsamić pojęcie osoby stale zamieszkującej w danej miejscowości z obowiązkiem rejestracji miejsca zamieszkania obywatela, a tym samym ustanowić ewidencję ludności z realną ilością mieszkańców danej gminy;
- 4) uzależnić chęć płacenia podatku przez obywatela w organie podatkowym od zarejestrowanego miejsca zamieszkiwania w organie gminy;
- 5) powiązać rejestr mieszkańców (rejestr PESEL) organu gminy z rejestrem płatników organów podatkowych – możliwość aktualizowania danych dot. zamieszkania przez organy podatkowe;
- 6) ujednolicić przepisy prawa z innych obszarów, tak aby kwestie z nich wynikające były uzależnione od zarejestrowanego pobytu.

Zmiany te w istotny sposób przyczyniłyby się do ujednolicenia pojęcia miejsca zamieszkania z faktycznym pobytem osoby w danej miejscowości, ustalenia rzeczywistej liczby mieszkańców w danej gminie i liczby wyborców zamieszkałych na obszarze działania danej rady, a także na zgodne ze stanem faktycznym ustalanie środków finansowych należnych samorządom m.in. z tytułu udziału w podatkach oraz z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Piotr Kuczera

Przewodniczący
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
Prezydencja OPOS