

## Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2011 r. (II OPS 1/11)<sup>1</sup>

Osoba dysponująca tytułem prawnym do lokalu jest stroną, w rozumieniu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: „k.p.a.”), w postępowaniu administracyjnym o zameldowanie (wymeldowanie) w tym lokalu innej osoby, prowadzonym na podstawie art. 47 ust. 2 Ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 Nr 139, poz. 993 ze zm.).

### 1. Stan faktyczny sprawy

Niniejsza uchwała została wydana na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) złożony w dniu 11 kwietnia 2011 r. Organ ochrony prawnej dostrzegł niepokojącą rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych. Owe rozbieżności dotyczyły problemu, czy za stronę postępowania w sprawie o wymeldowanie bądź zameldowanie należy uważać wyłącznie osobę, co do której zameldowania bądź wymeldowania toczy się postępowanie administracyjne, czy też stronami przedmiotowego postępowania są także podmioty legitymujące się tytułem prawnym do lokalu (tj. właściciele, współwłaściciele, najemcy), w którym zameldowana jest bądź ma zostać taka osoba.

---

<sup>1</sup> Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 5 XII 2011 r., II OPS 1/11, LexPolonica nr 2803420, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, ONSAiWSA z 2012 r. nr 2, poz. 17 (dostęp: 12 III 2013).

Rzecznik Praw Obywatelskich słusznie zauważył, że do 2008 r. sądy administracyjne zgodnie przyjmowały, że przymiot bycia stroną postępowania w przedmiocie wymeldowania (zameldowania) posiada osoba, w stosunku do której prowadzone jest to postępowanie, oraz każdy podmiot, któremu przysługuje uprawnienie do lokalu będącego miejscem zameldowania takiej osoby. Taka interpretacja wiązała się bezpośrednio z interpretacją celowościową przepisu art. 28 k.p.a. oraz ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Problematyka strony w postępowaniu administracyjnym była i jest nadal źródłem sporów w doktrynie prawa i postępowania administracyjnego. Podzieliła ona przedstawicieli nauki na dwa obozy: zwolenników tzw. subiektywnej, a także obiektywnej wersji pojęcia strony postępowania. Ponieważ ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na podjęcie tej tematyki w sposób szerszy, nie mówiąc już o ujęciu kompleksowym, należy wskazać przynajmniej główne nurty dostrzeżane przez wybitnych przedstawicieli nauki. Zwolennicy subiektywnej (procesowej, formalnej) teorii strony wywodzą w szczególności, że k.p.a. ujmuje pojęcie strony w sposób jasny i logiczny, gwarantujący osobom, które w ich mniemaniu mają niezaspokojone roszczenie prawne, możliwość uzyskania ich zaspokojenia. W myśl intencji autorów k.p.a. strona jest pojęciem procesowym, a nie kategorią prawa materialnego; stroną jest każdy, kto twierdzi wobec organu administracyjnego, że postępowanie administracji dotyczy jego interesu prawnego (obowiązku lub uprawnienia), albo kto żąda czynności organu, powołując się na istniejący, jego zdaniem, interes prawny lub obowiązek<sup>2</sup>. Tym samym kodeks dopuszcza zawiązanie stosunku procesowego niezależnie od tego, czy w konkretnym przypadku istnieje rzeczywiście interes oparty na prawie materialnym<sup>3</sup>. Takie ujęcie strony procesowej zmierza niewątpliwie do rozszerzania uprawnień obywateli i innych podmiotów żądających czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Natomiast przedstawiciele obiektywnej (materialnej) teorii strony wskazywali w szczególności, że uprzednie prawo podmiotowe jest

---

<sup>2</sup> E. Iserzon, w: *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego*, pod red. E. Iserzona, J. Starościała, wyd. 4, Warszawa 1970, s. 90.

<sup>3</sup> J. Jendrośka, *Sytuacja prawna strony*, A UW 1964, „Prawo” XII, nr 19, s. 33. Tak też Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1976, s. 95; M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, PWN, Warszawa–Wrocław 1967, s. 442.

warunkiem dopuszczenia w charakterze strony<sup>4</sup>. Podstawą legitymacji strony jest interes oparty na prawie, a więc stosunek materialnoprawny określony w przepisie prawnym poza k.p.a.<sup>5</sup>

Na tym tle rozważań doktrynalnych należy wskazać, że w orzecznictwie sądowym przeważa stanowisko odzwierciedlające poglądy zwolenników obiektywnej teorii strony, a zatem teorii opartej na stosunku materialnoprawnym w jego szerokim ujęciu. Zamiennie jednakże orzecznictwo wypracowane przez lata na tle badanej w niniejszym wyroku problematyki wskazywało na szerokie bądź wąskie ujęcie strony w postępowaniu dotyczącym zameldowania bądź wymeldowania osoby.

I tak, w wyroku z 14 grudnia 2006 r., sygn. II OSK 106/06, Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, 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. Ponadto w wyroku z 10 kwietnia 2003 r., sygn. V SA 3695/02, NSA stwierdził, że 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.

Również po 2008 r. część sądów administracyjnych utrzymała dotychczasową linię orzecniczą i uznawała, że stroną postępowania o wymeldowanie (zameldowanie), oprócz osoby, wobec której toczy się postępowanie, jest także właściciel lokalu, którego statusu ewidencyjnego postępowanie administracyjne nie dotyczy. I tak, w wyroku z 29 czerwca 2010 r., sygn. II SA/Go 68/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, że w sprawie wymeldowania interes prawny przysługuje osobom mającym tytuł prawny do lokalu (właściciel lokalu, najemca lokalu), a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 9 lutego 2010 r., sygn. IV SA/Wa 1450/09,

<sup>4</sup> Tak też G. Langrod, *La codification de la procedure administrative non contentieuse*, „La Revue Administrative” 1960, s. 538.

<sup>5</sup> T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1960, z. 3, s. 446.

orzekł, iż współwłaściciel lokalu mieszkalnego posiada przymiot strony postępowania w sprawie wymeldowania innej osoby zameldowanej w jego lokalu. Za tezę, że właściciel, współwłaściciel czy najemca nieruchomości mają interes prawny w sprawie meldunkowej, opowiedział się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 2 czerwca 2010 r., sygn. IV SA/Po 156/10 oraz w wyroku z 10 listopada 2010 r., sygn. IV SA/Po 674/10. W uzasadnieniu tego ostatniego orzeczenia WSA w Poznaniu stwierdził, że znana mu jest linia orzecznictwa sądownoadministracyjnego, zgodnie z którą stroną postępowania o wymeldowanie w rozumieniu art. 28 k.p.a., tj. podmiotem mającym w tej sprawie interes prawny, jest wyłącznie osoba, co do wymeldowania której z danego lokalu toczy się postępowanie zakończone decyzją, jednak nie podziela tego poglądu i stoi na stanowisku, że fakt, iż zameldowanie ma 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 prawem spoczywają określone ustawą obowiązki, nie ma interesu prawnego w sprawie meldunkowej.

Od 2009 r. widoczny był trend w orzecznictwie, w którym to sądy administracyjne zaczęły zmieniać stanowisko w sprawie posiadania przez właścicieli lokali interesu prawnego w sprawach meldunkowych, a co za tym idzie – w sprawie uznawania ich za strony postępowania w przedmiocie wymeldowania (zameldowania) innych osób zamieszkujących w należących do nich lokalach. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 stycznia 2009 r., sygn. II OSK 1803/07, wyraził pogląd, że „podmiotem mającym interes prawny w sprawie załatwianej decyzją o odmowie zameldowania czy też o wymeldowaniu, czyli stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., jest osoba, co do odmowy zameldowania lub wymeldowania której z danego lokalu toczy się postępowanie kończące się decyzją. Inne osoby, a więc takie, którym przysługują prawa do przedmiotowego lokalu, nie mogą być uznawane za strony w tym postępowaniu z uwagi na brak interesu prawnego, bez względu na to, czy ustawodawca wskazuje, iż potwierdzają one pobyt w danym lokalu (właściciel lokalu)”. Zdaniem sądu jedynym celem postępowania w sprawie odmowy zameldowania albo wymeldowania jest, aby stan ewidencji ludności pozostawał w zgodności ze stanem faktycznym, co niewątpliwie leży w interesie państwa, a nie osób pozostających poza sferą organizacji organów państwowych, tj. osób trzecich, do których należy zaliczyć właściciela (współwłaściciela) nieruchomości. Właściciel

lokalu nie powinien więc być traktowany jako podmiot wnoszący o wszczęcie postępowania administracyjnego, a więc jako strona w postępowaniu, którego przedmiotem jest wymeldowanie, a jedynie jako inicjujący postępowanie właściwego organu, które powinno się toczyć z urzędu, a nie na wniosek. Również w postępowaniu o zameldowanie właściciel nieruchomości nie ma prawa uczestniczyć, jako że nie ma on w sprawie interesu prawnego. Nie powinien być dopuszczony do udziału w postępowaniu jako strona<sup>6</sup>.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich powołane wyżej orzeczenia sądów administracyjnych jednoznacznie wskazują na rozbieżności w orzecznictwie, wynikające z różnej interpretacji art. 28 k.p.a. Wspomniany przepis na gruncie tego konkretnego postępowania wymaga zatem wyjaśnienia w drodze uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, podjętej na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wypowiadając się na temat powyżej wskazanego problemu, sam Rzecznik Praw Obywatelskich przyjął, że w jego ocenie właściciel lub najemca lokalu nie jest stroną postępowania meldunkowego, ponieważ z samego faktu posiadania prawa do nieruchomości budynkowej nie można wywieść interesu prawnego, którego dotyczyłoby postępowanie meldunkowe. Zameldowanie i wymeldowanie, jako czynności rejestrujące określony stan faktyczny, tj. pobyt danej osoby w konkretnym lokalu lub jego opuszczenie, nie ingerują w ocenie Rzecznika w żaden sposób w prawo własności lub prawo najmu lokalu. W szczególności, meldunek nie tworzy, ani też nie potwierdza uprawnienia do zamieszkiwania w lokalu osoby, która jest w nim zameldowana. Nie można bowiem wskazać przepisów prawa, 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 potrzeby.

---

<sup>6</sup> Powyższy pogląd podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 IV 2009 r., sygn. II OSK 485/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 12 III 2013), a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyrokach: z 5 XI 2009 r., sygn. IV SA/Po 548/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 12 III 2013), z 26 XI 2009 r., sygn. IV SA/Po 547/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 12 III 2013), z 9 IV 2010 r., sygn. II SA/Po 651/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 12 III 2013), z 16 IV 2010 r., sygn. II SA/Po 940/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 12 III 2013), oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z 13 X 2010 r., sygn. II SA/Sz 555/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 12 III 2013).

## 2. Rozważania prawne w przedmiocie rozumienia pojęcia strony postępowania na gruncie k.p.a. oraz ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych

Centralne miejsce w każdym postępowaniu, czy to przed sądem, czy przed organem administracyjnym, zajmuje strona, której praw i obowiązków bezpośrednio dotyczy postępowanie, która posiada interes w określonym rozstrzygnięciu. W postępowaniu administracyjnym organ nie rozstrzyga w zasadzie sporu między stronami. Nawet bowiem, gdy w jakiejś sprawie występuje kilka stron reprezentujących sporne interesy, organ i tak orzeka w zasadzie o ich uprawnieniach lub obowiązkach wobec państwa lub jego administracji, a przynajmniej wobec konkretnego działu administracji, który reprezentuje. **Organ pozostaje przy tym ze stronami nie tylko w stosunku prawnoprocesowym, ale równocześnie w znacznej większości przypadków w stosunku materialnoprawnym, który często jest podstawą statusu strony.** W konkretnym postępowaniu łączy on w sobie cechy organu i cechy strony, jest zatem „sędzią we własnej sprawie”.

Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną postępowania jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zasadnicze znaczenie dla ustalenia kręgu podmiotów mających przymiot strony postępowania administracyjnego ma zatem określenie „interes prawny”, które nie zostało zdefiniowane w tymże kodeksie. Interes prawny jest zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze rozumiany jako prawo do określonego postępowania lub jako przyznanie jednostce przez przepis prawa materialnego konkretnych korzyści. Interes prawny, o którym stanowi przepis, musi być osobisty, własny, indywidualny. Tylko taki interes może bowiem zostać zaspokojony przez organ za pomocą decyzji administracyjnej, a więc przez skierowany do określonej osoby indywidualny akt administracyjny wpływający na sytuację prawną tej osoby. Ponadto rzeczony interes musi być konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić oraz aktualny, a nie ewentualny, gdyż inaczej nie można mówić o istnieniu interesu. Podstawą prawną do zaspokojenia przez władze tego interesu w drodze wydania decyzji musi być przepis prawa administracyjnego<sup>7</sup>.

Natomiast w wyroku z 22 lutego 1984 r., sygn. I SA 1748/83, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że mieć interes prawny w postępowaniu

<sup>7</sup> Tak też W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 41.

administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie którego można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby.

Odnosząc powyższe rozważania do postępowania meldunkowego, należy stwierdzić, że stroną tego postępowania będzie niewątpliwie osoba, na której spoczywa obowiązek zameldowania się w miejscu pobytu stałego lub czasowego albo też obowiązek wymeldowania z miejsca pobytu stałego lub czasowego. Obowiązek meldunkowy (także obowiązek wymeldowania się) dotyczy bowiem każdej konkretnej osoby fizycznej (człowieka) przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Można z tego zasadnie wnosić, że dopełnienie (lub niedopełnienie) tego obowiązku powoduje powstanie między każdą z tych osób a państwem odrębnego stosunku prawnego o charakterze publicznoprawnym. Powstanie tego stosunku opartego na obowiązku takiej osoby uzasadnia uznanie jej za stronę postępowania. Czy jednak na tym wyczerpuje się krąg podmiotów mogących korzystać z tego statusu w postępowaniu meldunkowym? W rozumieniu teorii obiektywnej strony, opartej na stosunku prawnomaterialnym, pozornie wydawałoby się, że inne podmioty, w tym osoby posiadające tytuł prawny do lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie innej osoby lub z którego inna osoba ma zostać wymeldowana, co do zasady nie posiadają takiego statusu. Do zameldowania się nie jest bowiem potrzebna zgoda właściciela lub najemcy mieszkania. Jedynie art. 9 ust. 2a ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych stanowi, że przy zameldowaniu na pobyt stały lub czasowy trwający ponad trzy miesiące należy przedstawić potwierdzenie pobytu w lokalu tej osoby, dokonane przez właściciela lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu, oraz – do wglądu – dokument potwierdzający tytuł prawny tego podmiotu do lokalu. W konsekwencji należy uznać, że organ prowadzący postępowanie w sprawie zameldowania na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych ma obowiązek ustalić osoby, którym przysługuje tytuł prawny do danej nieruchomości na podstawie urzędowych rejestrów, bądź wysłuchać wyjaśnień stron postępowania<sup>8</sup>. Tak więc należy uznać, że przedstawienia takiego potwierdzenia

<sup>8</sup> Potwierdza to wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 V 2010 r., sygn. II SA/Po 114/2010, LexPolonica nr 2359106.

służy jedynie celom dowodowym, a zatem potwierdzeniu, że osoba ta w określonym lokalu faktycznie przebywa. Obowiązujące w tym zakresie przepisy nie warunkują bowiem zameldowania od wyrażenia zgody na tę czynność przez właściciela lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu.

**Jednakże w regulacji materialnoprawnej określenie interesu prawnego nie zawsze wyrażone jest wprost, a często wymaga złożonego procesu wykładni.** Oznacza to, że bez takiego procesu wykładni, w oparciu wyłącznie o charakter czynności zameldowania i wymeldowania jako czynności w zakresie ewidencji ludności, nie można rozważać wyrowadzenia interesu prawnego jednostki.

### 3. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego uzasadnienie

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że RPO wniósł o wyjaśnienie przepisów prawnych, a w szczególności art. 28 k.p.a. w związku z przepisami Ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. 2006 Nr 139, poz. 993 ze zm.), zwanej dalej ustawą o ewidencji ludności, gdyż te przepisy są źródłem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych co do tego, kto jest stroną w sprawie, w której przedmiotem jest zameldowanie określonej osoby pod oznaczonym adresem albo wymeldowanie.

Rzecznik opowiedział się za przyjęciem stanowiska, że stroną w tych sprawach jest wyłącznie osoba, na której spoczywa obowiązek zameldowania się lub wymeldowania (obowiązek meldunkowy) wynikający z ustawy o ewidencji ludności, a wobec tego w tych sprawach nie może być stroną osoba, która ma tytuł prawny do lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie (wymeldowanie).

Naczelny Sąd Administracyjny trafnie wskazał natomiast, że przepis art. 28 k.p.a. nie stanowi samodzielnej podstawy do stwierdzenia, kto jest stroną w określonym postępowaniu administracyjnym. Przepis ten definiuje bowiem pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym, wskazując jako przesłankę interes prawny lub obowiązek, jednakże interes prawny lub obowiązek określonego podmiotu nie wynika z tego przepisu, ale z tych przepisów, które regulują poszczególne sprawy administracyjne, oraz tych, które mają znaczenie prawne w sprawie administracyjnej. Oznacza to, że wyjaśnienie, kto jest stroną w postępo-



waniu administracyjnym w sprawie meldunkowej, odnosi się nie tyle do wyjaśnienia treści art. 28 k.p.a., ile do wyjaśnienia treści przepisów regulujących dany stosunek administracyjnoprawny.

Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne wymaga rozważenia z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego zawartego w art. 2 Konstytucji RP, która stanowi umocowanie dla wykładni przepisów zarówno materialnego, jak i procesowego prawa administracyjnego. Z zasady tej wynika szeroko pojęte prawo do procesu. **Kwestia bycia stroną postępowania administracyjnego wiąże się bowiem z prawem do udziału w procesie poprzez przedstawianie i obronę swoich racji.**

W polskim systemie prawa prawo do procesu gwarantowane jest na drodze sądowej przed sądami oraz na drodze administracyjnej przed organami administracji publicznej z prawem do sądu. To konstytucyjne prawo do procesu należy uwzględniać przy wykładni przepisów prawa regulujących status jednostki jako strony postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że na podstawie ustawy o ewidencji ludności w orzecznictwie sądowym wyróżniono trzy rodzaje spraw indywidualnych rozstrzyganych decyzją administracyjną:

- sprawy zameldowania,
- sprawy uchylecia czynności zameldowania,
- sprawy wymeldowania.

Sprawy te o charakterze indywidualnym podlegają regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego.

Obowiązek meldunkowy polega natomiast na zameldowaniu się w miejscu pobytu stałego lub czasowego oraz wymeldowaniu się z miejsca pobytu stałego lub czasowego. Dla zdefiniowania strony w niniejszej sprawie rozważyć należy art. 28 k.p.a. w zw. z art. 2 i 4 ustawy o ewidencji ludności. Z regulacji tych wynika, że stroną w sprawie zameldowania oraz wymeldowania jest osoba, na której ciąży obowiązek meldunkowy, jeżeli spełnione są nadto przesłanki do wydania decyzji administracyjnej w postępowaniu administracyjnym.

Sąd, ustosunkowując się do problemu prawnego, przyjął, że dla ustalenia zakresu podmiotowego stron postępowania w sprawie wykonania obowiązku meldunkowego nie jest jednak dopuszczalne uwzględnienie wyłącznie regulacji art. 2 w zw. z art. 4, ale należy również uwzględnić art. 9, art. 15 ust. 2, art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności oraz przepisy innych ustaw. Przypomniał także, że przez lata w orzecznictwie sądów administracyjnych nie był kwestionowany interes prawny właściciela

(współwłaściciela) nieruchomości w sprawach: zameldowania, uchylecia czynności zameldowania i wymeldowania.

**W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiło się odmienne stanowisko, ze względu na wyłącznie ewidencyjny charakter czynności meldunkowej. Sądy przyjęły wówczas, że inne osoby, a więc takie, którym przysługują prawa do przedmiotowego lokalu, nie mogą być uznawane za strony w tym postępowaniu ze względu na brak interesu prawnego.** Przykładowo, właściciel dla ochrony swoich prywatnych interesów prawnych ma drogę postępowania cywilnego, która służy do doprowadzenia do usunięcia określonej osoby z lokalu (eksmisji), ta jednak okoliczność nie może być wykorzystywana do powoływania się na istnienie interesu prawnego właściciela w sprawie o wymeldowanie, w której załatwieniu ma on wyłącznie interes faktyczny<sup>9</sup>.

**W uchwale składu siedmiu sędziów NSA jednakże stanowiska tego nie podzielił, ponieważ podstawą wyprowadzenia interesu prawnego jednostki, który przesądza o przyznaniu statusu strony postępowania administracyjnego, są przede wszystkim przepisy prawa materialnego rozumiane bardzo szeroko, których nadto należy podjąć interpretację zarówno literalną, jak i tę najtrudniejszą – celowościową. Interes prawny w przepisach prawa materialnego jest różnie regulowany. Trzeba się godzić z twierdzeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, że do wyjątkowych regulacji należą te, które *expressis verbis* wyznaczają interes jednostki, bowiem w większości regulacji materialnego prawa administracyjnego wyprowadzenie interesu prawnego w sprawie wymaga, o czym była już mowa, złożonego procesu wykładni – wykładni nie ograniczającej się do jednego przepisu, ale obejmującej swym zakresem całą ustawę, a także i regulacje wynikające z innych ustaw, bez pomijania przy tym wykładni z uwzględnieniem zasad przyjętych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Bliższej analizie należy zatem poddać przepisy ustawy o ewidencji ludności. Art. 15 ust. 2 tejże ustawy stanowi, że „Organ gminy wydaje na wniosek strony lub z urzędu decyzję w sprawie wymeldowania osoby, która opuściła miejsce pobytu stałego lub czasowego trwającego ponad 3 miesiące i nie dopełniła obowiązku meldunkowego”. Przepis ten stanowi *expressis verbis* o prawie do złożenia wniosku o wymeldowanie przez stronę, przy czym nie zawiera przesłanek materialnych wskazujących, kto jest tą stroną. Również art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności,

<sup>9</sup> Tak też W. Klonowiecki, op. cit., s. 41.

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. Jak podkreślono, wymaga to przeprowadzenia wykładni z uwzględnieniem regulacji wynikających z obowiązującego systemu prawa. Art. 15 ust. 2 przedmiotowo jest jednakże powiązany z art. 47 ust. 2 i te przepisy regulują sprawę wymeldowania, a to również odnosi się do spraw zameldowania. Cytowany już art. 28 k.p.a. stanowi, że „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. W ustawie o ewidencji ludności *expressis verbis* ustanowiono obowiązek osoby poddanej ewidencji ludności: „Osoba przebywająca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązana wykonać obowiązek meldunkowy określony w ustawie”. To właśnie obowiązek meldunkowy stanowi dla strony legitymację do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania.

Począwszy od samej Konstytucji RP, chronione jest prawo własności i dziedziczenia. Z treści prawa własności wynika, że właściciel może korzystać z rzeczy z wyłączeniem innych osób (art. 140 Kodeksu cywilnego). Ochrona własności obejmuje zaś zakaz naruszania własności w jakikolwiek sposób, a nie tylko przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą (art. 222 § 2 Kodeksu cywilnego). Należy mieć na uwadze, że zameldowanie lub wymeldowanie najczęściej dotyczy lokalu mieszkalnego (mieszkania). Z ochrony prawa własności należy wyprowadzić prawo właściciela, aby zameldowanie (lub wymeldowanie) określonej osoby w jego lokalu było zgodne ze stanem rzeczywistym, oraz prawo przeciwdziałania naruszeniu jego własności.

**Tak więc również z tych przepisów wynika, że postępowanie o zameldowanie lub wymeldowanie określonej osoby w danym lokalu dotyczy interesu prawnego także osoby, która ma tytuł prawny do tego lokalu. Nie można bowiem przyjąć, że kwestia urzędowego potwierdzenia, iż określona osoba przebywa w danym lokalu, nie ma znaczenia prawnego dla tego, kto ma tytuł prawny do tego lokalu. Jakkolwiek w sprawie o zameldowanie (wymeldowanie) określonej osoby w danym lokalu rozstrzyga się o tym, czy osoba ta przebywa, czy nie przebywa w tym lokalu, to jednak nie można przyjąć, że postępowanie to nie dotyczy interesu prawnego osoby mającej tytuł prawny do tego lokalu. Realizacja zamiaru zameldowania się w cudzym lokalu**

**albo uchylania się od obowiązku wymeldowania się z cudzego lokalu może stanowić naruszenie praw osoby, która ma tytuł prawny do lokalu.** Wskazywanie bowiem danego adresu jako swojego może mieć dotkliwe skutki prawne dla właściciela na gruncie wielu postępowań, zwłaszcza cywilnych. Z tego chociażby względu osoba mająca tytuł prawny do lokalu nie może być pozbawiona prawa do udziału w tym postępowaniu jako strona, inaczej bowiem nie mogłaby przedstawiać i bronić swoich racji, a w szczególności dowodzić, że określona osoba nie przebywa w jej lokalu albo tenże opuściła.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał także, że np. w przypadku lokalu mieszkalnego (mieszkania) art. 50 Konstytucji RP gwarantuje nienaruszalność mieszkania. Regulacja ta oznacza, że dysponent mieszkania ma także prawo podejmowania działań w celu wykazania, iż inna osoba nie powinna być zameldowana w jego mieszkaniu, ponieważ w nim nie przebywa albo powinna być wymeldowana z jego mieszkania, ponieważ je opuściła. Kwestia potwierdzenia pobytu określonej osoby w danym mieszkaniu może być w kolizji z gwarancją nienaruszalności mieszkania.

Ponadto, co ważne, nietykalność mieszkania jest także dobrem osobistym człowieka, które pozostaje pod ochroną prawa cywilnego, niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach. Naruszenie nietykalności mieszkania może polegać na zamiarze zameldowania się w mieszkaniu wbrew woli osoby, która ma prawo do mieszkania, skoro jej zgoda nie jest warunkiem pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. W takim przypadku nie sposób przyjąć, że osoba ta nie może bronić nienaruszalności mieszkania w postępowaniu administracyjnym, a w szczególności nie może jako strona tego postępowania wykazywać, iż nie są spełnione przesłanki do zameldowania w jej mieszkaniu innej osoby.

Ponadto celowość uznania za stronę postępowania właściciela lokalu lub osoby dysponującej tytułem prawnym do lokalu znajduje także podstawy w decyzji ustawodawcy podjętej w uchwalonej już Ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. Nr 217, poz. 1427), która wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. Cytowana ustawa w art. 35 w zw. z art. 28 ust. 2 stanowi, że organ gminy wydaje z urzędu lub na wniosek właściciela bądź podmiotu dysponującego 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.

---

Mając na względzie powyższe argumenty przedstawione przez Naczelny Sąd Administracyjny, należy się zgodzić z celowością szerokiej interpretacji pojęcia strony w postępowaniu administracyjnym dotyczącym zameldowania bądź wymeldowania osoby. Dbając o zgodność z Konstytucją RP regulacji prawnych zawartych w poszczególnych ustawach, na sądach i organach orzeczniczych ciąży obowiązek dokonywania takiej interpretacji przepisów prawa, aby nie naruszały one podstawowych praw i wolności jednostki.