



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 26 października 2022

r.

WNP-I.4131.264.2022.DK

**Rada Miasta Ząbki**  
ul. Wojska Polskiego 10  
05-430 Ząbki

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXV/596/2022 Rady Miasta Ząbki z dnia 28 września 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w zakresie ustaleń:

- § 1 pkt 1,
- § 1 pkt 2 lit. b,
- „*Indywidualnej karty wniosku o zamianę mieszkania*”, stanowiącej załącznik do ww. uchwały, w zakresie w jakim ustanawia przestrzeganie obowiązku meldunkowego jako kryterium uzupełniające do wniosku o zamianę mieszkania.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się w dniu 28 września 2022 r. Rada Miasta Ząbki podjęła uchwałę Nr LXV/596/2022 zmieniającą uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Jako podstawę prawną kwestionowanej uchwały Rada Miasta wskazała art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172, z późn. zm.).

Postanowienia uchwały stanowiące realizację normy kompetencyjnej, wskazanej w akcie prawnym wyższego rzędu, jakim jest ustawa, nie mogą naruszać przepisów ustawy (być z nimi sprzeczne).

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

W § 1 pkt 1 inkryminowanej uchwały zmieniono § 1 ust. 2a pkt 1 uchwały Nr LVII/363/2006 Rady Miasta Ząbki z dnia 25 października 2006 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, nadając mu następujące brzmienie: *„wymogu stałego zamieszkania o którym mowa w ust. 2 nie stosuje się wobec: osób bezdomnych, dla których miasto Ząbki było ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały przed znalezieniem się w sytuacji bezdomności.”*. Podobnie, w treści *„Indywidualnej karty wniosku o zmianę mieszkania”* stanowiącej załącznik do ww. uchwały, jako kryterium uzupełniające wprowadzono przestrzeganie obowiązku meldunkowego (lit. c, kryteria uzupełniające, w jakim stopniu wnioskodawca wywiązuje się z zobowiązań wobec miasta).

Obowiązek meldunkowy wynika wprost z art. 27 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2022 r. poz. 1191). Brak podstaw do wprowadzania takiego wymogu w akcie prawa miejscowego.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę również na brzmienie art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. W myśl ust. 2 tego przepisu, ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

Na gruncie ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360), a konkretnie art. 25, miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.

*„Należy podkreślić, że to nie zameldowanie decyduje o członkostwie w gminnej wspólnocie samorządowej, lecz miejsce zamieszkania. Instytucja zameldowania ma charakter wyłącznie ewidencyjno-porządkowy. Nie można utożsamiać miejsca zamieszkania z miejscem zameldowania na pobyt stały, gdyż z czynnością zameldowania nie wiąże się nabycie praw*

członka wspólnoty samorządowej. W konsekwencji unormowania ustawowe uzależniają czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do organów jednostek samorządu gminnego od stałego zamieszkiwania na terenie danej gminy, a nie od zameldowania na jej terenie (art. 10 § 1 pkt 3 oraz art. 11 § 1 pkt 5 i 6 KodeksWyb). Przy czym przyjmuje się, że nie stoi to w sprzeczności z ustalaniem spisu wyborców na podstawie stałego zameldowania. Techniczna czynność sporządzenia spisu jest bowiem czymś innym niż materialne obywatelskie prawo wybierania. Osoba nieujęta w rejestrze lub spisie wyborców ma odpowiednie środki prawne pozwalające wykazać zamieszkiwanie na terytorium gminy, co pozwala na realizację prawa wyborczego (zob. wyr. NSA z 11.12.2013 r., II OSK 2453/13, Legalis). Zameldowanie może być traktowane jako jeden z dowodów świadczących o przebywaniu danej osoby na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu (wyr. NSA z 2.4.2014 r., I OSK 2790/13, Legalis).

Przez **mieszkańca gminy** należy rozumieć osobę fizyczną zamieszkujejącą na terenie danej gminy. W orzecznictwie i w doktrynie przyjmuje się, że ocena, kto jest mieszkańcem gminy, następuje przez pryzmat art. 25 KC, zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu [zob. Z. Niewiadomski, (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 4, a także wyr. NSA z 2.7.2014 r., I OSK 1054/14, Legalis]. Oznacza to, że mieszkańcem gminy jest osoba fizyczna, która przebywa na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu. Należy przy tym zwrócić uwagę, że można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania (art. 28 KC), a zatem można być członkiem tylko jednej wspólnoty samorządowej danego szczebla, czyli jednej gminy, jednego powiatu, jednego województwa, właściwych według miejsca zamieszkania." (S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawy samorządowe. Komentarz, Warszawa 2018).

Skoro przepisy prawa lokalnego mają dotyczyć wspólnoty samorządowej w powyższym rozumieniu, brak podstaw do wymagania legitymowania się zameldowaniem na pobyt stały na terenie gminy.

Należy także zauważyć, że tego rodzaju kryterium ma charakter dyskryminacyjny w stosunku do osób, które zameldowania na terenie gminy nie posiadają, a są lub byli mieszkańcami gminy w powyższym rozumieniu. Kryterium takiego zróżnicowania należy ocenić jako niezgodne z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą sprawiedliwości społecznej nakazującą, by zróżnicowanie poszczególnych osób pozostawało

w odpowiedniej relacji do dzielących je różnic (za: wyrokiem NSA z dnia 19 listopada 2014 r., I OSK 2257/14, Legalis nr 1411540; wyrokiem NSA z dnia 8 października 2013 r., I OSK 1418/13, Legalis nr 1924702). Wprowadzanie zróżnicowania jest dopuszczalne tylko gdy jest uzasadnione, to znaczy gdy pozostaje w związku bezpośrednim z celem przepisów, wagą interesu, dla którego zróżnicowanie jest wprowadzone, pozostaje w proporcji do interesów naruszanych oraz nie uwłacza w sposób zasadniczy innym wartościom (por. zwłaszcza wyrok TK z dnia 12 grudnia 1994 r., K 3/94; wyrok TK z dnia 6 grudnia 1997 r., K 8/97; wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99 – tak w wyroku NSA z dnia 8 października 2013 r., I OSK 1418/13, Legalis nr 1924702). Taki przypadek nie zachodzi jednak w przedmiotowej sprawie – brak obiektywnego kryterium prawnie uzasadniającego odmienne traktowanie osób zamieszkałych na terenie Miasta Ząbki od osób zameldowanych tamże.

Na podstawie § 1 pkt 2 lit. b inkryminowanej uchwały w ust. 6a uchwały Nr LVII/363/2006 Rady Miasta Ząbki z dnia 25 października 2006 r. dodano ust. 3a i 3b w następującym brzmieniu:

*„3a. W pracach Komisji, o których mowa w ust. 3, może brać udział jako obserwator przedstawiciel każdego klubu radnych Rady Miasta Ząbki.*

*3b. Radny ulega wyłączeniu z prac Komisji w roli obserwatora jeżeli sprawa dotyczy tego radnego bezpośrednio lub członka jego rodziny.”.*

Należy wskazać, że zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej. Kontrola społeczna nie jest tożsama z udziałem radnych (ich klubów) w pracach Komisji Mieszkaniowej, co więcej w ustawie brak delegacji do włączania w skład organu społecznego przedstawicieli organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Reasumując, stwierdzenie nieważności uchwały, we wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczej części, uznać należy za w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, z mocy prawa, w części objętej orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*  
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/