



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 26 października

2022 r.

WNP-I.4131.263.2022.DK

**Rada Gminy Celestynów**

ul. Regucka 3

05-430 Celestynów

**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 413/22 Rady Gminy Celestynów z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Celestynów, w zakresie ustaleń:

- § 2 pkt 8 w odniesieniu do sformułowania: *„w tym zameldowaniem na pobyt stały w granicach administracyjnych Gminy,*
- § 8 pkt 4,
- pkt 10.1 *„Kryteriów przyznawania punktów mających wpływ na kolejność umieszczenia na liście osób oczekujących do najmu lokali z mieszkaniowego zasobu Gminy”* w zakresie w jakim wymaga przedłożenia prawomocnego orzeczenia sądowego potwierdzającego, że wnioskodawca lub osoby objęte wnioskiem były pokrzywdzone w rodzinie.

**Uzasadnienie**

Rada Gminy Celestynów podjęła uchwałę Nr 413/22 z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Celestynów.

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowią przepisy 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 4 ust. 1-3 w związku

z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 z dnia 21 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.).

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.

Zgodnie z § 2 pkt 8 inkryminowanej uchwały: *„ilekroć w treści uchwały mowa jest o członkach wspólnoty samorządowej - należy przez to rozumieć osoby zamieszkujące na terenie Gminy Celestynów z zamiarem stałego pobytu (centralizujące swoje potrzeby życiowe i prowadzące na jej terenie gospodarstwo domowe), który może być wykazywany w szczególności zaświadczeniami lub innymi dokumentami potwierdzającymi zamiar stałego pobytu na terenie Gminy Celestynów, w tym zameldowaniem na pobyt stały w granicach administracyjnych Gminy.”*.

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.

W myśl § 8 pkt 4 przedmiotowej uchwały: „*pierwszeństwo do zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony przysługuje osobom, które nie mogą we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych i spełniają jeden z poniższych warunków: istnieje przemoc w rodzinie udokumentowana w szczególności prawomocnym orzeczeniem sądowym skazującym sprawcę za przestępstwo przeciwko rodzinie, bądź objęciem rodziny procedurą tzw. „Niebieskiej Karty”.*”

Podobnie, w myśl pkt 10.1 „*Kryteriów przyznawania punktów mających wpływ na kolejność umieszczenia na liście osób oczekujących do najmu lokali z mieszkaniowego zasobu*

Gminy”: „osoby pokrzywdzone ze strony członków rodziny w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, objęte procedura 'niebieskiej karty”, które przedstawiają potwierdzenie wydane przez Zespół Interdyscyplinarny ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie bądź prawomocne orzeczenie sądowe potwierdzające, że wnioskodawca lub osoby objęte wnioskiem były pokrzywdzone w rodzinie.”.

Warto w tym miejscu przytoczyć poglądy orzecznictwa sądowego dotyczące omawianej problematyki. „Artykuł 21 ust. 3 pkt 3 Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, przyznający radzie gminy kompetencje do ustalenia zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony, dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu takich lokali na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Ten ostatni przepis kształtuje w sposób samodzielny i wyczerpujący zasady postępowania wobec osób które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego. To sąd w prawomocnym orzeczeniu oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Skoro żaden z przepisów ustawy nie zawiera regulacji, aby osoby z przyznanym lokalem socjalnym były w jakikolwiek sposób uprzywilejowane, w porównaniu do innych osób oczekujących na lokal socjalny, to gmina nie ma podstaw prawnych aby w uchwale w tym zakresie przyznawać wskazanym podmiotom pierwszeństwo.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 maja 2021 r. III SA/Gl 296/21).

„Przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów nie dają podstaw do ustalania przez rady gminy pozaustawowych kryteriów udostępniania mieszkańcom lokali komunalnych w drodze najmu w sposób dowolny. Przepis uchwały ustalający, że w pierwszej kolejności zawierane mają być umowy najmu lokali socjalnych z osobami, którym sąd nakazał opróżnienie lokalu i orzekł o ich uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, dyskryminuje osoby w nim nie wymienione i narusza zasadę równości wszystkich podmiotów wobec prawa, przewidzianą w art. 32 Konstytucji RP”. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 czerwca 2020 r. III SA/Łd 346/20).

„Artykuł 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów przyznający radzie gminy kompetencje do ustalenia zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony, dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu takich lokali na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 ustawy. Ten ostatni przepis

*kształtuje bowiem w sposób samodzielny i wyczerpujący zasady postępowania wobec osób, które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego. To sąd w prawomocnym orzeczeniu oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Skoro żaden z przepisów ustawy nie zawiera regulacji, aby osoby z przyznanym lokalem socjalnym były w jakikolwiek sposób uprzywilejowane, w porównaniu do innych osób oczekujących na lokal socjalny, to gmina nie ma podstaw prawnych aby w uchwale w tym zakresie przyznawać wskazanym podmiotom pierwszeństwo". (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2018 r. III SA/Łd 106/18).*

W świetle powyższych rozważań, prawodawca lokalny naruszył prawo w sposób istotny albowiem wprowadził, w sposób nieuzasadniony, kryterium pierwszeństwa, które nie może mieć zastosowania, wobec uregulowania tej materii ustawowo.

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie 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/