



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.666.2022

Katowice, dnia 28 lipca 2022 r.

### Rada Miasta Częstochowy

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr 860.LXI.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr 740.LIII.2021 Rady Miasta Częstochowy z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Częstochowa, w części określonej w § 1 pkt 1 ww. uchwały zmieniającej, jako sprzecznej z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 172), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2022 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 860.LXI.2022 w sprawie zmiany uchwały nr 740.LIII.2021 Rady Miasta Częstochowy z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Częstochowa, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2022 r.

Organ nadzoru, badając przedmiotową uchwałę, uznał, że została ona w części podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Miasta Częstochowy przyjęła § 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały w następującym brzmieniu: *Do treści Uchwały nr 740.LIII.2021 Rady Miasta Częstochowy z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Częstochowa (Dz. Urz. Woj. Śl. Nr 2021.8579 z dnia 27.12.2021 r.) wprowadza się następujące zmiany:*

*1) w § 2 dodaje się ust. 6 w brzmieniu:*

*„6. Za dochód gospodarstwa domowego wnioskodawcy ubiegającego się o wynajem lokalu mieszkalnego uważa się dochód członków gospodarstwa domowego za okres pełnych trzech miesięcy*

*kalendarzowych poprzedzających datę złożenia wniosku, uzyskany ze wszystkich źródeł pomniejszony o składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe, zdrowotne określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, koszty uzyskania przychodu oraz zaliczkę na podatek dochodowy, jeżeli uzyskany dochód podlega opodatkowaniu.”*

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Częstochowy ustalając definicję dochodu gospodarstwa domowego przekroczyła zakres delegacji ustawowej ustalony w art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 ustawy. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy *Rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel.* Ponadto art. 21 ust. 3 ustawy stanowi, że *Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:*

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu;*
- 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy;*
- 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu;*
- 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach;*
- 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;*
- 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;*
- 6a) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności;*
- 6b) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b.*

Organ nadzoru wskazuje, że w świetle przytoczonych wyżej regulacji, Rada w ramach upoważnienia do uchwalenia zasad wynajmu lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy jest uprawniona jedynie do określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego, natomiast art. 21 ust. 3 ustawy nie daje podstaw do określania przez organ stanowiący gminy składników tego dochodu. Należy podkreślić, że w treści ustawy brak jest przepisów stanowiących dla rady gminy podstawę do definiowania pojęcia dochodu.

W orzecznictwie wskazuje się, że art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy upoważnia radę gminy do określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lokalu na

czas nieoznaczony i lokalu socjalnego. Wykładnia celowościowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że chodzi w nim o ustalenie przez gminę dochodu maksymalnego, powyżej którego dana osoba nie będzie kwalifikowała się do zawarcia umowy najmu. Tym samym rada gminy została upoważniona do ustalenia granicznej wysokości dochodu, przekroczenie której dyskwalifikować będzie ubiegającego się o najem do zawarcia umowy (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Go 156/12).

Należy ponadto podkreślić, że wprowadzenie przez uchwałodawcę własnych definicji pojęć ustawowych na potrzeby podejmowanej uchwały stanowi istotne naruszenie prawa, zarówno w sytuacji powtórzenia definicji ustawowej, jej modyfikacji, jak również zdefiniowania pojęcia ustawowego niezdefiniowanego przez ustawodawcę. Dodatkowo zgodnie z §149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) *W akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.* W orzecznictwie wskazuje się również, że akt prawa miejscowego nie może definiować pojęć ustawowych, których sama ustawa nie definiuje. Jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, to organ wydający akt wykonawczy, bez wyraźnego wskazania nie jest upoważniony do formułowania desygnatów tych pojęć językiem prawnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 527/06). Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 84/21). Zasada praworządności unormowana w art. 7 Konstytucji RP wymaga, aby materia regulowana w akcie prawa miejscowego wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w jego granicach. Z powyższego wynika, że każde unormowanie, jakie wykracza poza zakres udzielonego upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie normy upoważniającej. Tego rodzaju naruszenie należy zakwalifikować jako istotne, co skutkuje koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego dotkniętych nim przepisów aktu prawa miejscowego.

Niezależnie od powyższego należy zaznaczyć, że regulacja przyjęta przez Radę w § 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały pozostaje w sprzeczności z obowiązującymi przepisami uchwały zmienianej, tj. § 2 ust. 1-5 uchwały Nr 740.LIII.2021 Rady Miasta Częstochowy z dnia 16 grudnia 2021 r., w następującym brzmieniu:

*§ 2. 1. Wysokość dochodu gospodarstwa domowego wnioskodawcy uzasadniająca oddanie w najem, podnajem lokalu na czas nieokreślony nie może przekroczyć :*

- 1) w gospodarstwie domowym jednoosobowym 53% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, obowiązującego w dniu złożenia wniosku,*
- 2) w gospodarstwie domowym dwuosobowym 96% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, obowiązującego w dniu złożenia wniosku,*

3) w gospodarstwie domowym składającym się z więcej niż 2 osób - dochodu wskazanego w pkt. 2 powiększonego o 19% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, obowiązującego w dniu złożenia wniosku, dla każdego kolejnego członka gospodarstwa domowego.

2. Wysokość dochodu gospodarstwa domowego wnioskodawcy uzasadniająca oddanie w najem socjalny lokalu nie może przekroczyć :

1) w gospodarstwie domowym jednoosobowym 19% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, obowiązującego w dniu złożenia wniosku,

2) w gospodarstwie domowym dwuosobowym 36% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, obowiązującego w dniu złożenia wniosku,

3) w gospodarstwie domowym składającym się z więcej niż 2 osób - dochodu wskazanego w pkt. 2 powiększonego o 6% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, obowiązującego w dniu złożenia wniosku, dla każdego kolejnego członka gospodarstwa domowego.

3. Wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżki czynszu nie może przekroczyć:

1) w gospodarstwie domowym jednoosobowym 19% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, obowiązującego w dniu złożenia wniosku,

2) w gospodarstwie domowym dwuosobowym 29% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, obowiązującego w dniu złożenia wniosku,

3) w gospodarstwie domowym składającym się z więcej niż 2 osób - dochodu wskazanego w pkt. 2 powiększonego o 4% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, obowiązującego w dniu złożenia wniosku, dla każdego kolejnego członka gospodarstwa domowego.

4. Wysokość dochodu określa się na podstawie deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego uzyskanych w okresie trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku.

5. Do obliczenia wysokości dochodu uwzględnia się kwotę przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, obowiązującego w dniu złożenia deklaracji, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Należy wskazać, że Rada określając w treści uchwały zmienianej wysokość dochodu uzasadniająca wynajem lokalu oraz stosowanie obniżek czynszu, oparła się na wskaźniku jakim jest przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, ogłaszane na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obowiązujące w dniu złożenia wniosku. Co istotne, kwota przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej obrazuje przeciętną wysokość wynagrodzenia miesięcznego. Tymczasem Rada definiując w § 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały pojęcie dochodu gospodarstwa domowego odniosła się do dochodu członków gospodarstwa domowego za okres pełnych trzech miesięcy kalendarzowych poprzedzających datę złożenia wniosku. Prowadzi to do sytuacji, w której ustalając wysokość

dochodu gospodarstwa domowego wnioskodawca musiałby uwzględnić sumę dochodu wszystkich członków tego gospodarstwa, uzyskaną przez okres trzech miesięcy, a następnie odnieść ją do określonego w uchwale ułamka kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, które odzwierciedla wartość wynagrodzenia uzyskiwanego w ciągu jednego miesiąca. Sposób zdefiniowania dochodu w kwestionowanej uchwale znacząco zawęży zatem krąg podmiotów, które mimo niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i obiektywnie niskich dochodów, będą wyłączone z możliwości ubiegania się o wynajem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Tymczasem punktem odniesienia dla ustalenia czy wnioskodawca nie przekracza limitu wysokości dochodu gospodarstwa domowego powinien być średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego określony na podstawie złożonej deklaracji o wysokości dochodów.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 21b ust. 1 ustawy osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy składa deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji. Należy jednak podkreślić, że trzymiesięczny dochód gospodarstwa domowego wykazany w deklaracji służy do określenia średniej kwoty jaką dysponuje dane gospodarstwo domowe w skali miesiąca. Potwierdzeniem powyższego jest art. 21c ust. 5 ustawy, który reguluje kwestie ustalenia wysokości czynszu w sytuacji, gdy *średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego najemcy w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji jest wyższy niż dochód określony na podstawie kryteriów zawartych w uchwale rady gminy, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2, dotyczących wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu*. Regulacja przyjęta w § 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały stoi zatem w sprzeczności zarówno z przepisami ustawy, jak również regulacjami uchwały zmienianej.

W ocenie organu nadzoru, z uwagi na wewnętrzną sprzeczność § 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały z § 2 ust. 1-5 uchwały zmienianej, uchwała Nr 860.LXI.2022 w sprawie zmiany uchwały nr 740.LIII.2021 Rady Miasta Częstochowy z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Częstochowa narusza w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP. Wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na zasadę racjonalności ustawodawcy, podkreślając, że legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za przyzwoitą, nawet jeżeli będzie spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (wyrok TK z 17.05.2005 r., P 6/04). Wyeliminowanie z systemu prawa normy obarczonej wskazanymi powyżej wadami jest możliwe tylko wtedy, gdy mają one charakter kwalifikowany. Sytuacja taka będzie miała miejsce, gdy wątpliwości wynikających z nieprecyzyjności lub niejasności przepisu nie da się usunąć, przy zastosowaniu reguł wykładni prawa ogólnie przyjętych na gruncie danej kultury prawnej, a ich konsekwencją będzie naruszenie interesów adresatów norm, niejednolitość stosowania prawa, nieprzewidywalność rozstrzygnięć (zob. np. wyrok TK z 9.06.2015 r., SK 47/13).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Nr 860.LXI.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 23 czerwca 2022 r. - w części określonej we wstępie niniejszego pisma - należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

**Z up. Wojewody Śląskiego**

Iwona Andruszkiewicz  
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru Prawnego