



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.163.2022

Katowice, dnia 25 lutego 2022 r.

Rada Gminy Lipie

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 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/287/2022 Rady Gminy Lipie z dnia 21 stycznia 2022 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 1e w związku z ust. 1c i 1d ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2021), dalej jako "ustawa" w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 stycznia 2022r. Rada Gminy Lipie przyjęła uchwałę Nr XLIV/287/2022 w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego. Załączniki do uchwały stanowią: Wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego (załącznik Nr 1) oraz Deklaracja o dochodach gospodarstwa domowego (załącznik Nr 2).

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 stycznia 2022 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 7 ust. 1e ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 7 ust. 1e ustawy, rada gminy określa, w drodze uchwały, wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzór deklaracji, o której mowa w ust. 1.

Elementy wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego zawarte zostały w przepisie art. 7 ust. 1c ustawy, zgodnie z którym: Wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego zawiera:

- 1) imię i nazwisko wnioskodawcy oraz numer PESEL albo numer dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy w przypadku braku numeru PESEL;
- 2) adres zamieszkania wnioskodawcy;
- 3) wskazanie nazwy i adresu zarządcy budynku albo innej osoby uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny;
- 4) określenie tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego;
- 5) informację o powierzchni użytkowej lokalu, w tym o łącznej powierzchni pokoi i kuchni oraz o powierzchni zajmowanej przez wnioskodawcę, w przypadku najmu albo podnajmu części lokalu;

- 6) informację o liczbie osób niepełnosprawnych, w tym o liczbie osób poruszających się na wózku inwalidzkim oraz o liczbie innych osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność wymaga zamieszkiwania w oddzielnym pokoju;
- 7) informacje dotyczące technicznego wyposażenia zajmowanego lokalu mieszkalnego o: a) sposobie ogrzewania lokalu (wyposażenie w centralne ogrzewanie), b) sposobie przygotowywania ciepłej wody użytkowej (wyposażenie w centralną instalację ciepłej wody), c) instalacji gazu przewodowego;
- 8) informację o liczbie osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego oraz o łącznych dochodach członków gospodarstwa domowego;
- 9) informację o łącznej kwocie wydatków na lokal mieszkalny, o których mowa w art. 6 ust. 3-4a, za ostatni miesiąc;
- 10) potwierdzenie informacji, o których mowa w pkt 2-5 oraz 7 i 9, przez zarządcę budynku albo inną osobę uprawnioną do pobierania należności za lokal mieszkalny.

Powyższy katalog ma charakter zamknięty, co oznacza, że wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego musi zawierać wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę. Pominięcie któregokolwiek z nich bądź niewłaściwe jego określenie traktować należy jako brak pełnej realizacji normy kompetencyjnej. Jednocześnie należy wskazać, iż rada gminy nie jest uprawniona do modyfikacji elementów ustawowych.

Analiza treści przedmiotowej uchwały prowadzi do wniosku, że Rada Gminy realizując upoważnienie ustawowe z art. 7 ust. 1e ustawy, w sposób nieprawidłowy ustaliła wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzór deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego.

W załączniku Nr 1 do uchwały zatytułowanym „Wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego” Rada Gminy w sposób nieprawidłowy określiła element wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1c pkt 10.

Zgodnie z treścią powołanego przepisu zarządca budynku albo inna osoba uprawniona do pobierania należności za lokal mieszkalny – na żądanie wnioskodawcy – ma obowiązek potwierdzić podpisem prawdziwość informacji zawartych we wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego, o których mowa w pkt 2-5 oraz 7 i 9, a zatem informacji dotyczących:

- adresu zamieszkania wnioskodawcy;
- wskazania nazwy i adresu zarządcy budynku albo innej osoby uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny;
- określenia tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego;
- powierzchni użytkowej lokalu, w tym o łącznej powierzchni pokoi i kuchni oraz o powierzchni zajmowanej przez wnioskodawcę, w przypadku najmu albo podnajmu części lokalu;
- technicznego wyposażenia zajmowanego lokalu mieszkalnego;
- łącznej kwoty wydatków na lokal mieszkalny, o których mowa w art. 6 ust. 3-4a, za ostatni miesiąc.

Tymczasem, wniosek stanowiący Załącznik nr 1 do uchwały pomija istotny element wymagający potwierdzenia oraz wprowadza obowiązek potwierdzenia elementu wniosku nie wymaganego przepisem art. 7 ust. 1c pkt 10 ustawy. Wzór wniosku stanowiącego Załącznik Nr 1 do uchwały nie jest zatem spójny z ustaleniami zawartym w art. 7 ust. 1c pkt 10 ustawy.

Jak wynika z informacji zawartej poniżej tabeli stanowiącej załącznik Nr 1 do uchwały zarządca budynku albo inna osoba uprawniona do pobierania należności za lokal mieszkalny ma potwierdzać informacje, o których mowa w pkt 2-5 oraz 7 i 9, a zatem:

- adres zamieszkania wnioskodawcy,
- nazwę i adres zarządcy budynku albo innej osoby uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny,
- tytuł prawny do lokalu mieszkalnego,
- informację o powierzchni lokalu,

- informację dotyczącą stanu technicznego wyposażenia zajmowanego lokalu,
- łączne dochody członków gospodarstwa domowego.

W przedmiotowym wniosku Rada wprowadziła zatem obowiązek potwierdzania przez wskazane osoby łącznych dochodów członków gospodarstwa domowego, a zatem informacji nie ujętej w art. 7 ust. 1c pkt 10 ustawy. Równocześnie Rada nie wprowadziła obowiązku potwierdzania przez zarządcę budynku albo inną osobę uprawnioną do pobierania należności za lokal mieszkalny informacji o łącznej kwocie wydatków na lokal mieszkalny, czego wymagał przepis art. 7 ust. 1c pkt 10 ustawy.

Rada Gminy, podejmując uchwałę na podstawie art. 7 ust. 1e ustawy o dodatkach mieszkaniowych, była zobowiązana do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej, uwzględniając wszystkie obligatoryjne elementy wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego. Nieprawidłowe określenie elementu wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1c pkt 10 ustawy powoduje, iż delegacja ustawowa z art. 7 ust. 1e ustawy nie została zrealizowana.

W ocenie organu nadzoru, załącznik Nr 2 do uchwały (tj. wzór deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego) nie wypełnia również prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 7 ust. 1e w związku z art. 7 ust. 1d pkt 1 ustawy. Zgodnie z art. 7 ust. 1d ustawy deklaracja, o której mowa w ust. 1, tj. deklaracja o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku, zawiera:

- 1) dane osobowe wnioskodawcy: imię i nazwisko, adres zamieszkania, datę urodzenia, miejsce pracy lub nauki i źródła dochodu oraz jego wysokość;
- 2) dane osobowe osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego: imię i nazwisko, datę urodzenia, stopień pokrewieństwa z wnioskodawcą, miejsce pracy lub nauki i źródła dochodów oraz ich wysokość;
- 3) informację o sumie dochodów członków gospodarstwa domowego;
- 4) informację o wysokości średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego.

W pierwszym rzędzie należy stwierdzić, że ustawodawca enumeratywnie określił w art. 7 ust. 1d pkt 1 – pkt 4 ustawy wszystkie elementy, które Rada powinna określić we wzorze deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku. Jednym z obligatoryjnych elementów deklaracji są dane osobowe wnioskodawcy, tj. imię i nazwisko, adres zamieszkania, data urodzenia, miejsce pracy lub nauki i źródła dochodu oraz jego wysokość. Jednakże w przedmiotowej deklaracji nie zawarto informacji dotyczącej adresu zamieszkania wnioskodawcy, a zatem Rada Gminy nie wypełniła kompleksowo zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w przedmiotowym załączniku Nr 2 do uchwały. Oznacza to, że ww. załącznik Nr 2 do uchwały pozbawiony został elementu obligatoryjnego, co wpływa na legalność całego załącznika Nr 2 do uchwały, tj. deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego załącznika Nr 2 do uchwały w całości.

Ponadto należy zaznaczyć, iż Rada nie jest upoważniona do żądania od osoby składającej deklarację oświadczenia o treści wykraczającej poza wskazaną w art. 7 ust. 2a ustawy (Wnioskodawca umieszcza w tych dokumentach klauzulę w brzmieniu: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.". Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.). Ustawodawca w ww. przepisie w sposób precyzyjny wskazał treść oświadczenia składanego przez osobę składającą deklarację o dochodach gospodarstwa domowego i Rada nie jest uprawniona do jego rozszerzenia (modyfikowania). Tymczasem, Rada Gminy w deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego zawarła następującą treść: *Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Oświadczam, że moje gospodarstwo domowe składa się z następujących osób i w*

podanym wyżej okresie dochody moje i wymienionych niżej kolejno członków mojego gospodarstwa domowego wyniosły". Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisów ustawowych przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Wypada zaznaczyć, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania (powtarzania) przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto Rada Gminy w deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego pod informacją dotyczącą podania średniego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego miesięcznie wskazała, iż *Przyjmuję do wiadomości, że zgodnie z art. 7 ust. 14 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych osoba korzystająca z dodatku mieszkaniowego jest obowiązana przechowywać dokumenty, o których mowa w ust. 13 (tj. dokumenty na których podstawie zadeklarowała dochody), przez okres 3 lat od dnia wydania decyzji o przyznaniu tego dodatku.*

W ocenie organu nadzoru, ww. regulacja stanowi wykroczenie poza delegację ustawową. Elementy deklaracji zawarte zostały w przepisie art. 7 ust. 1d ustawy. Katalog zawarty w tym przepisie jest katalogiem zamkniętym, stąd niedopuszczalnym jest określenie przez radę gminy we wzorze deklaracji innych elementów ponad te, które wskazał ustawodawca. Nadmienić należy, że zgodnie z treścią przepisu art. 7 ust. 2a ustawy: 2a. Deklarację, o której mowa w ust. 1, oraz oświadczenie, o którym mowa w ust. 2, wnioskodawca składa pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Wnioskodawca umieszcza w tych dokumentach klauzulę w brzmieniu: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.". Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Brak jest natomiast w ustawie przepisu zobowiązującego wnioskodawcę do złożenia oświadczenia o przyjęciu do wiadomości, że dokumenty, na podstawie których zadeklarował dochody jest zobowiązany przechowywać przez okres 3 lat od dnia wydania decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego. Jak wskazano wyżej nie istnieje również delegacja dla rady gminy do umieszczenia we wzorze deklaracji o dochodach wzoru takiego oświadczenia. Podkreślić należy, że obowiązek przechowywania przez osobę korzystającą z dodatku mieszkaniowego dokumentów potwierdzających informacje zawarte we wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego i wspomnianej deklaracji o dochodach przez okres 3 lat od dnia wydania decyzji o przyznaniu tego dodatku wynika wprost z treści przepisu art. 7 ust. 14 ustawy. Nie ma przeszkód prawnych, by informacja o istnieniu takich obowiązków znajdowała się we wzorze wniosku, czy deklaracji określanym przez radę gminy w uchwale, jednakże brak jest podstawy do nakładania na wnioskodawców obowiązku składania oświadczenia wiedzy w tym zakresie.

Organ nadzoru wskazuje, że normy prawne formułowane w akcie prawa miejscowego, tak jak każdy przepis prawa, muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Rada gminy powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on

kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 listopada 2020 r. sygn. akt I SA/Gd 876/20).

Organ nadzoru podkreśla, iż w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Z konstytucyjnej ww. zasady praworządności wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy Lipie podejmując przedmiotową uchwałę, nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 ust. 1e w zw. z ust. 1c ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - w całości - 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, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego