



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 14 lipca 2022 r.

PN.III.4131.1.107.2022

**Pani
Czesława Antoszczyszyn
Przewodnicząca
Rady Gminy Lubrza
ul. Wolności 73
48-231 Lubrza**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XXXIX/303/2022 Rady Gminy Lubrza z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o przyznanie dodatku mieszkaniowego – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 czerwca 2022 r. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559, poz. 583, poz. 1005 i poz.1079) oraz art. 7 ust. 1e ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2021), dalej jako "ustawa", Rada Gminy Lubrza podjęła uchwałę w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o przyznanie dodatku mieszkaniowego, dalej jako "uchwała". Załączniki do

uchwały stanowią wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego (załącznik nr 1) oraz wzór deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego za okres (załącznik nr 2).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 15 czerwca 2022 r.

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, które powinny znaleźć się we wzorze wniosku określonym przez radę gminy wymienia art. 7 ust. 1c ustawy. Przywołany artykuł stanowi:

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.

W toku badania uchwały organ nadzoru stwierdził, iż wzór wniosku, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały rady gminy, zawiera szereg modyfikacji art. 7 ust. 1c ustawy:

– w punkcie 4 załącznika nr 1 do uchwały organ stanowiący gminy wprowadził dodatkowe zapisy dotyczące tytułu prawnego do zajmowanego lokalu, których nie wskazuje art. 7 ust. 1c pkt 4 ustawy;

– do punktu 5 a) załącznika nr 1 do uchwały rada gminy dołączyła pouczenie, oznaczone indeksem 1, którego nie zawiera art. 7 ust. 1c pkt 5 ustawy. Oprócz, nieznajdującej podstaw ingerencji w treść wniosku określoną w art. 7 ust. 1c pkt 5, w ocenie organu nadzoru pouczenie nie stanowi normy adresowanej do wnioskodawcy oraz może wprowadzać w błąd osobę wypełniającą wniosek. Pouczenie to bowiem stanowi: "W przypadku przekroczenia powierzchni normatywnej o 30%, ale nie więcej niż 50% pod warunkiem, że udział powierzchni pokoi i kuchni w powierzchni użytkowej lokalu nie przekracza 60%". Jest to zmodyfikowany zapis art. 5 ust. 5 ustawy. Przywołany art. 5 ust. 5 ustawy wskazuje kryteria, którymi powinien kierować się organ przyznający dodatek mieszkaniowy, a nie wnioskodawca przy wypełnianiu wniosku o tenże dodatek.

Gdyby uznać, iż pouczenie kierowane jest do wnioskodawcy, osoba składająca wniosek mogłaby podać nierzeczywistą powierzchnię pokoi i kuchni, a nie łączną jak wskazuje ustawodawca. Ponadto, gdyby wnioskodawca dokonał samodzielnego obliczenia łącznej powierzchni pokoi i kuchni zgodnie z pouczeniem podane dane nie znalazłyby odzwierciedlenia w dokumentach potwierdzających powierzchnię użytkową lokalu i nie mogłyby zostać potwierdzone przez zarządcę budynku albo inną osobę uprawnioną do pobierania należności za lokal mieszkalny.

Także w załączniku nr 2 do uchwały znalazły się dodatkowe treści wykraczające poza normę kompetencyjną stanowiącą podstawę prawną podjętej uchwały. Elementy, które powinny znaleźć się we wzorze deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego za

okres 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku określonym przez radę gminy wymienia art. 7 ust. 1d ustawy. Przywołany artykuł wskazuje, że deklaracja, o której mowa w ust. 1, 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.

Organ nadzoru stwierdził, iż wzór deklaracji, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały rady gminy zawiera zapisy modyfikujące art. 7 ust. 1d ustawy:

– w uszczegółowieniu okresu za jaki powinna zostać złożona deklaracja rada gminy wprowadziła zapis o "pełnych" trzech miesiącach poprzedzających datę złożenia wniosku. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 1 zdanie drugie cytowanej ustawy "Do wniosku dołącza się deklarację o dochodach za okres 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku oraz dokumenty potwierdzające wysokość ponoszonych w miesiącu poprzedzającym dzień złożenia wniosku wydatków związanych z zajmowaniem lokalu mieszkalnego". W ocenie organu nadzoru powyższy zapis załącznika nr 2 do uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację przepisów aktu wyższego rzędu;

– w tabeli umieszczonej w załączniku nr 2 do uchwały wskazano "Razem dochody gospodarstwa domowego". Zgodnie z art. 7 ust. 1d pkt 3 ustawy w deklaracji powinna być zawarta informacja o sumie dochodów członków gospodarstwa domowego;

– pod tabelą, w której mają zostać podane miejsca pracy lub nauki, źródła dochodu i wysokość dochodu osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego, rada wprowadziła zapis "Średni dochód na jednego członka gospodarstwa domowego wynosi ... zł, to jest miesięcznie... zł." Jednakże według art. 7 ust. 1d pkt 4 ustawy wnioskodawca wskazuje jedynie wysokość średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego. W ocenie organu nadzoru użyte w załączniku nr 2

do uchwały sformułowanie jest nie tylko żądaniem przekraczającym wymogi wskazane w ustawie, ale także jest określeniem nieprecyzyjnym. Nie można bowiem utożsamiać średniego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego bez wskazania okresu za jaki ten dochód powinien zostać obliczony z informacją o wysokości średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego;

– pod klauzulą o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia rada gminy zawarła w załączniku nr 2 do uchwały zapis "Zgodnie z art. 17 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 do dnia wydania decyzji o przyznaniu tego dodatku". Zapis powyższy jest przywołaniem art. 7 ust. 14 ustawy wraz z dodanym do niego sformułowaniem zawartym w nawiasie.

Wskazanie przez ustawodawcę elementów, które mają znaleźć się we wzorze wniosku o dodatki mieszkaniowe oraz wzorze deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego określonych przez radę gminy w drodze uchwały, ma charakter zamknięty. Przepisy ustawy są w tej kwestii konkretne i szczegółowe. Niedopuszczalne jest zarówno pominięcie któregośkolwiek elementu, jak i wprowadzenie dodatkowych wymogów bez wyraźnie wskazanej podstawy ustawowej. Gdyby ustawodawca przewidywał możliwość umieszczenia we wzorach dodatkowych danych z pewnością znalazłoby to swój wyraz w regulacjach ustawowych. Dodatkowe zapisy w załącznikach do uchwały rady gminy przekraczają więc delegację zawartą w art. 7 ust. 1c i 1d ustawy. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu 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 (wyrok z dnia 14 kwietnia 2000 r. sygn. akt. I SA/Wr 1798/99).

Rada gminy nie jest uprawniona do modyfikowania przepisów ustawy poprzez uchwalenie aktu niższego rzędu. Jak wskazuje orzecznictwo powtórzenie, a także modyfikowanie regulacji zawartych w aktach rangi ustawy przez akty prawa miejscowego może wypaczać sens norm ustawowych oraz zostać zinterpretowane jedynie w świetle

uchwał jednostek samorządu terytorialnego. W wyroku z dnia 7 kwietnia 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, iż wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Ponadto sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Oznacza to, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez radę gminy raz jeszcze tego co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r. sygn. akt. II OSK 170/10).

Jednocześnie konstruując akty prawa miejscowego należy dbać o precyzyjność i jednoznaczność norm prawnych w nich zawartych. Uregulowania te nie powinny budzić wątpliwości interpretacyjnych ani wprowadzać w błąd. Rada gminy powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2019 r. sygn. akt III SA/GI 1267/18, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 listopada 2020 r. sygn. akt I SA/Gd 876/20).

Zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079) organ nadzoru orzeka o nieważności uchwał organów gminy sprzecznych z prawem. Przez sprzeczność należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (wyrok NSA z 29 listopada 2006 r. sygn. akt I OSK 1287/06). Sprzeczność z prawem uchwały organu samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji, gdy doszło do wydania aktu z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97). W analizowanym akcie prawa miejscowego podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi art. 7 ust. 1e w związku z art. 7 ust. 1c i 1d ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Przekroczenie granic delegacji ustawowej przywołanych przepisów stanowi w ocenie organu nadzoru istotne naruszenie prawa.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Ewelina Kurzydło
Ewelina Kurzydło

Dyrektor Wydziału

Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Joanna Majewska, Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.