



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 23 października 2023 r.

Poz. 6411

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 90/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 19 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLV/404/2023 Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim z dnia 15 września 2023 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, w części określonej w:

- pkt 4 załącznika „Wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego” w zakresie wyrazów „lub socjalnego”,
- pkt 9 załącznika „Wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego” w zakresie wyszczególnionych wydatków na mieszkanie za ostatni miesiąc, tj. wyrazów: „(czynsz, opłaty związane z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na lokale mieszkalne w spółdzielni mieszkaniowej, zaliczki na koszty zarządu nieruchomością wspólną, odszkodowanie za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego, inne opłaty za używanie lokalu mieszkalnego, opłaty za energię ciepłą, wodę, odbiór nieczystości stałych i płynnych oraz wydatek stanowiący podstawę obliczania ryczałtu na zakup opału)”.

Uzasadnienie

W dniu 15 września 2023 r. Rada Miejska w Lubieniu Kujawskim podjęła uchwałę nr XLV/404/2023 w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego. Załącznikiem do uchwały jest „Wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego” (brak oznaczenia jako załącznik), zwany dalej „Wnioskiem” oraz „Deklaracja o wysokości dochodów” (brak oznaczenia jako załącznik). Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 września 2023 r. Zawiadomieniem z dnia 29 września 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie, stanowisko Gminy Lubień Kujawski przedstawiono w piśmie z dnia 4 października 2023 r., znak: BR.0001.65.2023, w którym wskazano, że uchwała „(...) zostanie uchylona na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim oraz zostanie podjęta nowa uchwała w przedmiotowej sprawie”. Organ nadzoru zauważa, że jako podstawę prawną powyższej uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 1e ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1335), zwanej dalej „ustawą”. Stosownie do 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”.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy „Dodatek mieszkaniowy przyznaje, na wniosek osoby uprawnionej do dodatku mieszkaniowego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji administracyjnej. Do wniosku dołącza się deklarację o dochodach gospodarstwa domowego 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 przepisie natomiast art. 7 ust. 1c ustawodawca określił, że „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, zdaniem organu nadzoru ma charakter zamknięty, zaś użycie przez ustawodawcę sformułowania „wniosek (...) zawiera” należy odczytywać w ten sposób, że wprowadzony wzór wniosku powinien obejmować tylko i wyłącznie elementy, o których mowa w art. 7 ust. 1c ustawy. Przepisy ustawy są w tej kwestii konkretne i szczegółowe. Zdaniem organu nadzoru niedopuszczalne jest zarówno pominięcie któregośkolwiek elementu, jak i wprowadzenie dodatkowych wymogów bez wyraźnie wskazanej podstawy ustawowej. Wskazać należy także, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez prawodawcę lokalnego przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Rada Miejska w Lubieniu Kujawskim w pkt 4 Wniosku wskazała poszczególne tytuły prawne do lokalu mieszkalnego, w tym między innymi „inny tytuł prawny, oczekujący na dostarczenie przysługującego lokalu zamiennego lub *socjalnego*”. Tymczasem, w obecnym stanie prawnym pojęcie „lokalu socjalnego” zostało zastąpione przez ustawodawcę pojęciem „najmu socjalnego lokalu”. Należy zwrócić uwagę, że w związku z wprowadzoną w życie w dniu 21 kwietnia 2019 r. zmianą ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (art. 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokalu socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756) przestało obowiązywać pojęcie „lokalu socjalnego”, a tym samym użycie tego pojęcia nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawnych.

W pkt 9 Wniosku prawodawca lokalny wyszczególnił wydatki ponoszone przez wnioskodawcę za lokal mieszkalny w miesiącu składania wniosku, z podziałem na kategorie wydatków, obejmujących: czynsz, opłaty związane z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na lokale mieszkalne w spółdzielni mieszkaniowej, zaliczki na koszty zarządu nieruchomością wspólną, odszkodowanie za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego, inne opłaty za używanie lokalu mieszkalnego, opłaty za energię ciepłą, wodę, odbiór nieczystości stałych i płynnych oraz wydatek stanowiący podstawę obliczania ryczałtu na zakup opału. W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy budzą wątpliwość w kontekście przepisu art. 7 ust. 1 e ustawy w związku z art. 7 ust. 1c pkt 9 ustawy. Należy bowiem ponownie wskazać, że przepis art. 7 ust. 1c pkt 9 ustawy stanowi, że wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego zawiera informację o łącznej kwocie wydatków na lokal mieszkalny, o których mowa w art. 6 ust. 3-4a, za ostatni miesiąc. Stosownie zaś do treści art. 6 ust. 3 ustawy „Wydatkami poniesionymi przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy są świadczenia okresowe ponoszone przez gospodarstwo domowe w związku z zajmowaniem lokalu mieszkalnego”. Wyszczególnienie tych wydatków zawiera art. 6 ust. 4 ustawy, który przewiduje, że wydatkami tymi są: „(...) 1) czynsz; 1a) koszty, o których mowa w art. 28 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (...); 2) opłaty związane z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na lokale mieszkalne w spółdzielni mieszkaniowej; 3) zaliczki na koszty zarządu nieruchomością wspólną; 4) odszkodowanie za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego; 5) inne

niż wymienione w pkt 1-4 opłaty za używanie lokalu mieszkalnego; 6) opłaty za energię ciepłą, wodę, ścieki, odpady i nieczystości ciekłe; 7) wydatek stanowiący podstawę obliczania ryczału na zakup opału”.

Powyższe przepisy ustawy nie dają zatem, w ocenie organu nadzoru podstawy do wprowadzenia we Wniosku wymogu sporządzania wykazu tych wydatków, a tym samym postanowienia te wykraczają poza delegację ustawową. Co więcej, wskazane w pkt 9 Wniosku rodzaje wydatków nie są tożsame z wydatkami wskazanymi w art. 6 ust. 3-4a ustawy. Rada Miejska w Lubieniu Kujawskim realizując przyznane jej upoważnienie do określenia wzoru Wniosku obowiązana jest uwzględnić ściśle wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, czego nie wypełniła. Jednocześnie w pkt 9 Wniosku w sposób nieuprawniony dokonała modyfikacji art. 6 ust. 4 ustawy, poprzez pominięcie w katalogu wydatków, kosztów, o których mowa w art. 6 ust. 4 pkt 1a ustawy (koszty, o których mowa w art. 28 ust. 3 pkt 2 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa) oraz błędnie określiła wydatki, o których mowa w art. 6 ust. 4 pkt 6 ustawy. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne są niezgodne z zasadami legislacji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, niepublikowane, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02, niepublikowane, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, publ. OSS 2000/1/17).

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego” naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.

Mając na względzie powyższe, Rada Miejska w Lubieniu Kujawskim podejmując uchwałę nr XLV/404/2023 z dnia 15 września 2023 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, w części określonej w pkt 4 załącznika „Wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego” w zakresie wyrazów „lub socjalnego” oraz pkt 9 załącznika „Wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego” w zakresie wyszczególnionych wydatków na mieszkanie za ostatni miesiąc, tj. wyrazów: „(czynsz, opłaty związane z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na lokale mieszkalne w spółdzielni mieszkaniowej, zaliczki na koszty zarządu nieruchomością wspólną, odszkodowanie za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego, inne opłaty za używanie lokalu mieszkalnego, opłaty za energię ciepłą, wodę, odbiór nieczystości stałych i płynnych oraz wydatek stanowiący podstawę obliczania ryczału na zakup opału)”, w sposób istotny naruszyła powołane wyżej przepisy ustawy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części, a tym samym oznacza, że pozostaje w obrocie prawnym w pozostałym zakresie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz