



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 maja 2023 r.

Poz. 4229

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.429.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 419(LII)23 Rady Gminy Poraj z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, w części określonej w:

- pkt 1 załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie wyrazów: „data urodzenia,” jako sprzecznej 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” w zw. z art. 7 ust. 1e i ust. 1c pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2021 ze zm.), dalej jako „ustawa”;

- pkt 4 załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie wyrazu „wynajmowanego”, jako sprzecznej z art. 2 i 7 Konstytucji RP w zw. z art. 7 ust. 1e i ust. 1c pkt 4 ustawy;

- pkt 12 załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie znaków: „**):” oraz w załączniku Nr 1 do uchwały w zakresie odnośnika: „**) miesiąc, w którym składany jest wniosek”, jako sprzecznej z art. 7 ust. 1e i ust. 1c pkt 9 ustawy;

- załączniku Nr 1 do uchwały w zakresie wyrazów: „DANYCH DODATKOWYCH” (wraz z pkt 1 i 2 oraz miejscami wykropkowanymi oraz w zakresie dot. KLAUZULI INFORMACYJNEJ DOTYCZĄCEJ PRZETWARZANIA DANYCH OSOBOWYCH – DODATEK MIESZKANIOWY, jako sprzecznej z art. 7 ust. 1e i ust. 1c pkt 1-10 ustawy;

- załączniku Nr 2 do uchwały w zakresie wyrazów: „Składając osobiście niniejszą deklarację oświadczam, że zostałem uprzedzony(a) o odpowiedzialności karnej z art. 233 § 1 Kodeksu karnego i potwierdzam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych zamieszczonych w deklaracji”, jako sprzecznej z art. 7 ust. 1e w związku z ust. 1d pkt 1– pkt 4 oraz ust. 2a ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2023 r. Rada Gminy Poraj przyjęła uchwałę Nr 419(LII)23 w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego. WNIOSEK o przyznanie dodatku mieszkaniowego stanowi załącznik Nr 1 do uchwały, natomiast DEKLARACJA o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia wniosku o dodatek mieszkaniowy stanowi załącznik Nr 2 do uchwały.

Jako podstawę do podjęcia uchwały wskazała m.in. przepis art. 7 ust. 1e ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2023 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż w części jest ona niezgodna z prawem.

Wskazać należy, że 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.*

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 art. 7 ust. 1c i 1d ustawy określone zostały w sposób jednoznaczny i konkretny katalogi zawierające enumeratywnie wyliczone elementy, które stanowią obligatoryjną treść wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego. W świetle art. 7 ust. 1c ustawy *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 łączącej 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.*

Z kolei zgodnie z art. 7 ust. 1d ustawy *Deklaracja, o której mowa w ust. 1, zawiera:*

1) *dane osobowe wnioskodawcy: imię i nazwisko, adres zamieszkania, datę urodzenia, miejsce pracy 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) *informacji o wysokości średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego.*

Zatem do kompetencji organu stanowiącego gminy należy określenie we wzorze ww. wniosku i deklaracji, obligatoryjnie wszystkich elementów wymienionych odpowiednio w art. 7 ust. 1c i ust. 1d ustawy.

Organ nadzoru podkreśla, iż 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. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) 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.*

Rada Gminy na mocy wyżej wskazanych przepisów tj. art. 7 ust. 1e ustawy posiada kompetencję jedynie do określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji, uwzględniając elementy przedmiotowych wzorów określone odpowiednio w art. 7 ust. 1c oraz ust. 1d ustawy. Katalogi ujęte w art. 7 ust. 1c oraz ust. 1d ustawy są katalogami zamkniętymi, a zatem wszelkie inne kwestie ujęte w załączniku nr 1 do uchwały przed wnioskiem i deklaracją należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową.

Mając powyższe na uwadze podkreślić należy, iż niedopuszczalnym jest określenie przez radę gminy we wzorze wniosku innych elementów ponad te, które wskazał ustawodawca. Ustawodawca wymaga by wniosek zawierał jako dane identyfikujące wnioskodawcę imię i nazwisko wnioskodawcy oraz numer PESEL albo numer dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy w przypadku braku numeru PESEL (art. 7 ust. 1c pkt 1 ustawy), jak również adres zamieszkania wnioskodawcy (art. 7 ust. 1c pkt 2 ustawy). Zatem, Rada Gminy nie była uprawniona do zamieszczenia we wniosku informacji dotyczącej daty urodzenia (pkt 1 załącznika Nr 1 do uchwały).

Dalej, brak w ustawie upoważnienia do określenia przez Radę danych dodatkowych takich jak: 1. Czy wnioskodawca opłacał na bieżąco należności za zajmowany lokal w okresie wypłacania poprzedniego dodatku 2. Nazwa zarządcy i numer konta, na które dodatek mieszkaniowy ma być przekazywany. Jak również Rada Gminy nie posiada kompetencji w zakresie formułowania *klauzuli informacyjnej dotyczącej przetwarzania danych osobowych – dodatek mieszkalny.*

Wobec czego, powyższe regulacje załącznika Nr 1 do uchwały należy uznać za sprzeczne z art. 7 ust. 1e i art. 7 ust. 1c w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru za sprzeczną z prawem należy uznać regulację zawartą w pkt 4 załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie wyrazu „wynajmowanego”. Rada Gminy Poraj w pkt 4 załącznika Nr 1 do uchwały zamieściła bowiem regulacje dot. tytułu prawnego do wynajmowanego lokalu, a następnie dokonała wskazania poszczególnych tytułów m.in. najmu, podnajem spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (lokatorskie lub własnościowe), własność lokalu w spółdzielni mieszkaniowej. Powyższe nie tylko wykracza poza delegację ustawową wynikającą z art. 7 ust. 1e w zw. z art. 7 ust. 1c pkt 4 ustawy, ale jednocześnie budzi wątpliwości interpretacyjne, gdyż Rada Gminy już we wzorze wniosku przesądziła, iż lokal jest wynajmowany, wobec czego wskazanie przez wnioskodawcę innego tytułu prawnego do lokalu będzie powodowało niejasność.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego*

ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa. W ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta w pkt 4 załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie wyrazu: „wynajmowanego” nie spełnia standardów prawidłowej legislacji w stopniu uniemożliwiającym jego stosowanie w toku procedury o przyznanie dodatku mieszkaniowego. Wobec powyższego konieczne jest wyeliminowanie przedmiotowej z treści Załącznika Nr 1 do uchwały.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, treść pouczenia do pkt 12 załącznika Nr 1 do niniejszej uchwały („**”) miesiąc, w którym składany jest wniosek) oraz gwiazdki występującej po treści pkt 12 załącznika Nr 1 do uchwały należy uznać za sprzeczne z prawem, tj. z art. 7 ust. 1e i ust. 1c pkt 9 ustawy. Z pouczenia wynika, że w przypadku złożenia wniosku, np. w dniu 1 marca – należy podać łączną kwotę wydatków na lokal za cały miesiąc marzec.

Zgodnie z art. 7 ust. 1c pkt 9 ustawy: *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.*

Ustawodawca w przepisach ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie zawarł wprawdzie definicji pojęcia „ostatni miesiąc”, jednak w powszechnym znaczeniu przez „ostatni” należy rozumieć *najbliższy teraźniejszości spośród minionych* (Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/ostatni.html>, dostęp: 17 kwietnia 2023 roku), a zatem, stosując wykładnię językową, przez *ostatni miesiąc* należałoby rozumieć zakończony miesiąc poprzedzający dzień złożenia wniosku.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że ustawodawca w art. 7 ust. 1 ustawy wskazał, że do wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego dołącza się *dokumenty potwierdzające wysokość ponoszonych w miesiącu poprzedzającym dzień złożenia wniosku wydatków związanych z zajmowaniem lokalu mieszkalnego*. Z powyższego wynika, że kwota ww. wydatków, wskazywana w treści wniosku (na gruncie niniejszej sprawy – w pkt 12 załącznika nr 1 do uchwały) powinna znaleźć potwierdzenie w stosownych dokumentach. Ustawodawca wprost wskazuje, że dokumenty te mają się odnosić do wydatków poniesionych w miesiącu poprzedzającym dzień złożenia wniosku.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że podanie kwoty wydatków poniesionych na lokal w miesiącu, w którym składany jest wniosek, a następnie zatwierdzenie tej kwoty przez zarządcę budynku albo inną osobę uprawnioną do pobierania należności za lokal mieszkalny, stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1b ustawy, może okazać się niewykonalne, bowiem trudno pierwszego dnia miesiąca określić, jak wysokie wydatki na lokal mieszkalny poniesione zostaną w tym miesiącu. Tymczasem w art. 6 ust. 1 ustawy prawodawca uzależnił wysokość dodatku mieszkaniowego m.in. od kwoty wydatków na lokal mieszkalny. Jednocześnie z brzmienia art. 7 ust. 1 ustawy wprost wynika, że dokumenty dołączone do wniosku na okoliczność potwierdzenia oświadczenia wnioskodawcy o kwocie wydatków poniesionych na lokal mieszkalny, obejmują okres przypadający w miesiącu poprzedzającym złożenie wniosku, a nie w miesiącu złożenia wniosku.

Niezależnie od powyższego w ocenie organu, za nieprawidłową, należy uznać regulację zawartą w załączniku nr 2 do uchwały w zakresie wyrazów: *Składając osobiście niniejszą deklarację oświadczam, że zostałem uprzedzony(a) o odpowiedzialności karnej z art. 233 §1 Kodeksu karnego i potwierdzam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych zamieszczonych w deklaracji.*

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, że został uprzedzony(a) o odpowiedzialności karnej z art. 233 § 1 Kodeksu karnego i potwierdza własnoręcznym podpisem prawdziwość danych zamieszczonych w deklaracji.

Wymaga zaznaczenia, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania (powtarzania) przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi 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).

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta w załączniku Nr 2 do uchwały w zakresie wyrazów: *Składając osobiście niniejszą deklarację oświadczam, że zostałem uprzedzony(a) o odpowiedzialności karnej z art. 233 § 1 Kodeksu karnego i potwierdzam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych zamieszczonych w deklaracji*” jest sprzeczna z art. 7 ust. 1e w związku z ust. 1d pkt 1-pkt 4 oraz ust. 2a ustawy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 419(LII)23 Rady Gminy Poraj z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz