

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.116.2021.ACze

z dnia 21 lipca 2021 r.

Rada Gminy Kolsko

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 1038)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII.177.2021 Rady Gminy Kolsko z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o wysokości dochodów, w części określonej w:

- Załączniku Nr 1 do uchwały na drugiej stronie wniosku w pkt 9 tabeli w zakresie zwrotu:

„w tym:

- czynsz
- koszty, o których mowa w art. 28 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2019 r. poz. 2195 z późn. zm.)
- 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, ścieki, odpady i nieczystości ciekłe
- fundusz remontowy.....”

- Załączniku Nr 2 do uchwały na stronie pierwszej deklaracji w wersji ujętym w nawiasie w zakresie słowa "kalendarzowych".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 czerwca 2021 r. Rada Gminy Kolsko podjęła uchwałę Nr XXIII.177.2021 w sprawie wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o wysokości dochodów. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 7 ust. 1c, 1d, 1e oraz 2a ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133 z późn. zm.) oraz art. 38 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 lipca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części istotnie narusza prawo, tj. art. 7 ust. 1e w zw. z ust. 1c i ust. 1d ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133, z 2021r. poz. 11, dalej "u.d.m.") w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2021r., nadanym przez art. 11 pkt 2 i pkt 7 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021r., poz. 11). Ustawą tą zmienione zostało brzmienie przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych, gdzie m. in. dodany został z dniem 5 stycznia 2021r. art. 7 ust. 1e u.d.m. ustalający delegację dla rady gminy do określenia w drodze uchwały wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji, o której mowa w ust. 1. Rada Gminy Kolsko podjęła przedmiotową uchwałę w oparciu o art. 7 ust. 1e u.d.m., co w powiązaniu z brzmieniem § 128 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" jest dopuszczalne.

Na mocy uchwały nr XXIII.177.2021 Rady Gminy Kolsko, zwanej dalej „uchwałą”, Rada Gminy określiła wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego (stanowiący załącznik nr 1 do uchwały) oraz wzór deklaracji o wysokości dochodów (stanowiący załącznik nr 2 do uchwały).

Podstawą prawną podjęcia uchwały jest przepis art. 7 ust. 1e u.d.m. zgodnie z którym: „Rada gminy określa, w drodze uchwały, wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzór deklaracji, o której mowa w ust. 1”, tj. deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesiące poprzedzających dzień złożenia wniosku. Jednocześnie ustawodawca ustalił elementy, jakie powinien zawierać zarówno przedmiotowy wniosek (art. 7 ust. 1c u.d.m.), jak i deklaracja (art. 7 ust. 1d u.d.m.).

Zgodnie z art. 7 ust. 1c u.d.m.: „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”.

Użyte przez ustawodawcę sformułowanie „wniosek (...) zawiera” wskazuje na zamknięte wyliczenie obligatoryjnych elementów wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego. Tym samym należy uznać, iż rada gminy nie posiada kompetencji do modyfikowania elementów składowych tego wniosku.

Tymczasem Rada Gminy Kolsko, konstruując wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego (załącznik nr 1 do uchwały), zawarła elementy niewymagane przez ustawodawcę, co nie mieści się, w ocenie organu nadzoru, w granicach przyznanej jej w art. 7 ust. 1e w związku z ust. 1c u.d.m., kompetencji prawotwórczej. Art. 7 ust. 1c u.d.m. ma charakter zamknięty, co oznacza, że wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego ma zawierać wyłącznie elementy wskazane przez ustawodawcę. Rada gminy nie jest uprawniona do określania dodatkowych elementów i do żądania podania innych danych, poza tymi, które wskazał prawodawca. I tak, stosownie do art. 7 ust. 1c pkt 9

u.d.m., wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego powinien zawierać informację o łącznej kwocie wydatków na lokal mieszkalny poniesionych za ostatni miesiąc. Przepis ten odwołuje się co prawda do rodzajów wydatków określonych w art. 6 ust. 3-4a, jednak ustawodawca nie wymaga wyszczególnienia we wniosku kwot różnych wydatków na utrzymanie lokalu, ale jedynie podania łącznej ich sumy. Za nieprawidłowe uznać zatem trzeba żądanie podania kwot wydatków za wyszczególnione świadczenia okresowe związane z zajmowaniem lokalu mieszkalnego, jak uczyniła to Rada Gminy Kolsko w pkt 9 załącznika Nr 1 do uchwały - tj. czynszu, kosztów, o których mowa w art. 28 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkalnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 2195), opłat związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na lokale mieszkalne w spółdzielni mieszkaniowej, zaliczek na koszty zarządu nieruchomością wspólną, odszkodowania za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego, innych opłat za używanie lokalu, opłat za energię ciepłą, wodę, ścieki, odpady i nieczystości ciekłe oraz fundusz remontowy. Działanie takie stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 1c pkt 9 u.d.m., bowiem osoba ubiegająca się o przyznanie dodatku mieszkaniowego zobligowana jest tylko do podania sumy wydatków (łącznej kwoty) na lokal mieszkalny w ostatnim miesiącu.

Wobec powyższego, stwierdzenie w części nieważności pkt 9 załącznika Nr 1 do uchwały Rady Gminy Kolsko jest w pełni uzasadnione.

Z kolei, w ustalonym wzorze deklaracji o wysokości dochodów (załącznik nr 2 do uchwały) Rada Gminy Kolsko określiła, że deklaracja winna zawierać dane za okres: *(pełnych trzech miesięcy kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia wniosku)*. Rada Gminy Kolsko określając okres brany pod uwagę dla ustalenia dochodów wnioskodawcy ubiegającego się o dodatek mieszkaniowy nie uwzględniła jednak w pełni zmian ustawy o dodatkach mieszkaniowych, które obowiązują od dnia 1 lipca 2021 r. Z tym dniem art. 7 ust. 1 u.d.m. nadane zostało następujące brzmienie: 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.

Ustawodawca zmienił okres, na podstawie którego ustalane będą dochody wnioskodawcy, wykreślając z dotychczasowego brzmienia tego przepisu przymiotnik "kalendarzowych", odnoszący się do 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku. Przepis po zmianie koresponduje z brzmieniem art. 3 ust. 1 ustawy: Dodatek mieszkaniowy przysługuje osobom, o którym mowa w art. 2 ust. 1, jeżeli w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o jego przyznanie średni miesięczny dochód przypadający na jednego członka gospodarstwa domowego wnioskodawcy nie przekroczył w gospodarstwie: 1) jednoosobowym - 40%, 2) wieloosobowym - 30% - przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, obowiązującego w dniu złożenia wniosku, z uwzględnieniem art. 6 ust. 8 i art. 7 ust. 6.

Ustawodawca określa miesiące brane pod uwagę do ustalenia dochodu wnioskodawcy jedynie jako: poprzedzające dzień złożenia wniosku, przepis nie określa ich jako miesiące kalendarzowe. Z uwagi na brak zasad obliczania terminów w ustawie o dodatkach mieszkaniowych sięgnąć należy w tym zakresie do kodeksu regulującego ogólne zasady prawa administracyjnego - ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021r., poz. 735). W myśl art. 57 § 3. k.p.a.: Terminy określone w miesiącach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim miesiącu, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było - w ostatnim dniu tego miesiąca. Podstawy dla kwestionowanych zapisów nie daje więc także k.p.a., gdyż ustawodawca również tu nie posługuje się dla obliczania terminu miesiąca przymiotnikiem "kalendarzowy".

Rada Gminy Kolsko, wprowadzając zatem kwestionowane regulacje, nie była uprawniona do stanowienia w tym zakresie.

Podkreślenia wymaga, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Oznacza to, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11; CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono, jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli