

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.119.2021.ASzc

z dnia 16 lipca 2021 r.

Rada Miejska w Międzyrzeczu

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 XXXVIII/349/21 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 22 czerwca 2021 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 czerwca 2021 r. Rada Miejska w Międzyrzeczu podjęła uchwałę Nr XXXVIII/349/21 w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego (dalej uchwała).

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 7 ust. 1e, art. 7 ust. 1c i 1d ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2133 ze zm.). Zgodnie z § 2 uchwała wchodzi w życie z dniem 01.07.2021 r.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 czerwca 2021 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz.U.2019.1461, dalej u.o.a.n.) poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego oraz art. 7 ust. 1 i ust. 1e ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133, z 2021 r. poz. 11, dalej u.d.m.) w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2021 r. - z uwagi na przekroczenie i nieprawidłową realizację delegacji ustawowej.

Organ nadzoru wskazuje, że warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest - zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP - ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (art. 88 ust. 2 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n.: Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy, natomiast zgodnie z art. 13 pkt 2 u.o.a.n.: W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy.

Aby uchwała mogła zostać uznana za akt prawa miejscowego, muszą zostać spełnione określone warunki, tj. być wydana przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, a w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Samo zaś upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne – to znaczy musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień. Taki właśnie charakter ma uchwała podejmowana na podstawie art. 7 ust. 1e u.d.m. W konsekwencji, aby mogła ona wejść w życie, konieczne jest jej ogłoszenie w urzędowym publikatorze. Mylne uznanie przez Radę Miejską w Międzyrzeczu, że przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości.

Nie jest to jednak jedyne zastrzeżenie do badanego aktu. Ustawodawca formułując delegację do uchwalenia przedmiotowej uchwały wskazuje w art. 7 ust. 1c i ust. 1d u.d.m. w formie katalogu zamkniętego na elementy, które muszą zostać w niej uregulowane. Oznacza to, że za niezgodne z prawem należy kwalifikować zarówno jej niewypełnienie, czyli pominięcie jednego z elementów wskazanych w delegacji, przekroczenie, czyli uzupełnienie materii uchwały o elementy niewskazane bezpośrednio w tym przepisie, jak również modyfikację, czyli uregulowanie materii w sposób odmienny, niż wynika to z delegacji ustawowej.

Zgodnie z art. 11 pkt 7 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r., poz. 11) zmienione zostało brzmienie przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych, gdzie m.in. dodany został z dniem 5 stycznia 2021 r. 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 Miejska w Międzyrzeczu 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.

W załączniku Nr 1 do uchwały Rada Miejska w Międzyrzeczu ustaliła wzór „Wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego”. Dane, jakie powinien uwzględniać wniosek określa art. 7 ust. 1c u.d.m. w sposób następujący: 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.

Należy zatem stwierdzić, że wzór „Wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego”:

1. nie zawiera numeru PESEL albo numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy w przypadku braku numeru PESEL, pomimo obowiązku wynikającego z art. 7 ust. 1c pkt 1 u.d.m.;

2. w pkt 3 modyfikuje wymóg podania nazwy i adresu zarządcy (a nie siedziby) budynku albo innej osoby uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny, jak również z przekroczeniem delegacji ustawowej nakazuje podać numer rachunku bankowego, na który będzie przelewany dodatek mieszkaniowy;

3. w pkt 6 modyfikuje wymóg podania liczby osób niepełnosprawnych – zgodnie z przepisem art. 7 ust. 1c pkt 6 u.d.m. wzór wniosku zawiera 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 – w przepisie użyty jest zatem spójnik koniunkcji (tj. „oraz”), a nie spójnik alternatywny (tj. „lub”) – różnica ta ma charakter istotny, albowiem wnioskodawca powinien określić zarówno liczbę osób niepełnosprawnych poruszających się na wózku, jak i liczbę innych osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność wymaga zamieszkiwania w oddzielnym pokoju. Użycie spójnika alternatywy „lub” powoduje, że może wskazać: 1) liczbę osób poruszających się na wózku inwalidzkim oraz liczbę innych osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność wymaga zamieszkiwania w oddzielnym pokoju, 2) tylko liczbę osób poruszających się na wózku inwalidzkim, 3) tylko liczbę innych osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność wymaga zamieszkiwania w oddzielnym pokoju – co należy ocenić jako nieuprawnioną modyfikację przepisu ustawowego;

4. w pkt 7 modyfikuje informacje dotyczące technicznego wyposażenia zajmowanego lokalu mieszkalnego poprzez nieposługiwanie się pojęciami użytymi przez ustawodawcę w art. 7 ust. 1c pkt 7 u.d.m.;

5. w pkt 9 modyfikuje wymóg podania informacji o łącznych dochodach członków gospodarstwa domowego, jak również wskazuje, że dotyczy to miesięcy kalendarzowych – organ nadzoru wskazuje, że ustawodawca zmienił okres, na podstawie którego ustalane będą dochody wnioskodawcy, wykreślając z dotychczasowego brzmienia przepisu art. 7 ust. 1 u.d.m. przymiotnik „kalendarzowych”, odnoszący się do 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku;

6. zawiera oświadczenie „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”, pomimo, że zgodnie z art. 7 ust. 1c u.d.m. nie jest ono elementem wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego (oświadczenie takie jest natomiast elementem deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku).

Z kolei w załączniku nr 2 do uchwały Rada Miejska w Międzyrzeczu ustaliła wzór „Deklaracji o wysokości dochodów”. Zakres informacji, które zawierać ma deklaracja określa art. 7 ust. 1d u.d.m. w sposób następujący: 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.

Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 2a u.d.m. 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 (brzmienie przepisu od dnia 1 lipca 2021 r.).

Należy zatem stwierdzić, że wzór „Deklaracji o wysokości dochodów” – w zakresie, w jakim wymaga podania adresu zamieszkania przez osoby wchodzące w skład gospodarstwa domowego – narusza przepis art. 7 ust. 1d pkt 2 u.d.m.

Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest bowiem obowiązany działać ściśle w granicach upoważnienia. 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 uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, w niniejszym stanie faktycznym skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, postanowiono jak na wstępie.

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