



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 lipca 2021 r.

Poz. 5086

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.753.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 lipca 2021 r.

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 XL/582/21 Rady Miasta Mysłówice z dnia 16 czerwca 2021 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku, w części określonej w załączniku Nr 1 do uchwały:

1. w zakresie określonym przed wnioskiem o przyznanie dodatku mieszkaniowego tj. str 1 i 2 załącznika nr 1 do uchwały, 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 ppkt 1-10 oraz 1 d ppkt 1- 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2133 ze zm.), dalej jako "ustawa",

2. we wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego:

- pkt 14 dot. ryczału,

- w zakresie dot. wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych oraz klauzuli informacyjnej wraz z podpisem,

jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji RP” w zw. z art. 7 ust. 1e i ust. 1c ppkt 1-10 ustawy,

3. w deklaracji o wysokości dochodów:

- w zakresie wyrazów: *(pesel osoby składającej deklarację lub inny dokument potwierdzający tożsamość),*

- w zakresie wyrazów: *Składając osobiście niniejszą deklarację oświadczam, że jest mi wiadomo, że dokumenty na których podstawie zadeklarowałem (am) dochody, jestem zobowiązany (a) przechowywać przez okres 3 lat,*

- w zakresie wyrażenia: Załączniki (należy wpisać dokumenty załączone do wniosku): i pkt 1-5,

jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 7 ust. 1e w związku z ust. 1d pkt 1 – pkt 4 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 czerwca 2021 r. Rada Miasta Mysłówice przyjęła uchwałę Nr XL/582/21 w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku, stanowiące załącznik Nr 1 do uchwały.

Jako podstawę do podjęcia uchwały wskazała m.in. przepis art. 7 ust. 1e ustawy.

Jednocześnie Rada wskazała, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2021 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. (§ 3 uchwały).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 czerwca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż w części jest ona niezgodna z prawem.

Organ nadzoru zaznacza, iż przedmiotowa uchwała ma na celu dostosowanie wzorów wniosków i deklaracji do przepisów ustawy, które weszły w życie z dniem 1 lipca 2021 r. Stąd zawarte w niej regulacje muszą być zgodne ze stanem prawnym, obowiązującym w ww. dacie, gdyż w przeciwnym razie już w dniu wejścia w życie - uchwała byłaby sprzeczna z obowiązującym porządkiem prawnym, co w sposób oczywisty stanowiłoby naruszenie zasady zaufania obywateli do organów państwa oraz zasad przyzwoitej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Wobec powyższego ocena legalności przedmiotowej uchwały jest dokonywana również na podstawie tych przepisów ustawy, które weszły w życie w dniu 1 lipca 2021 r. (tj. dodanego ust. 1c i ust. 1d do art. 7 ustawy).

Dalej należy wskazać, 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*. Wskazany przepis został wprowadzony do ustawy mocą art. 11 pkt 7 lit. b ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11), dalej jako „ustawa zmieniająca” i na podstawie art. 51 pkt 1 ustawy zmieniającej wszedł w życie z dniem 5 stycznia 2021 r.

Natomiast z przepisu art. 38 ustawy zmieniającej wynika, że *W terminie do dnia 1 lipca 2021 r., rady gmin podejmą uchwały, o których mowa w art. 7 ust. 1e ustawy zmienianej w art. 11. Uchwały rad gmin wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2021 r.*

Dodatkowo, na podstawie art. 11 pkt 7 lit. b ustawy zmieniającej w art. 7 ustawy dodaje się m.in. ust. 1c i 1d, które, zgodnie z art. 51 pkt 4 ustawy zmieniającej, wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2021 r.

Zgodnie z dodanym ust. 1c do art. 7 ustawy wnioski 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.*

Natomiast dodany ust. 1d do przepisu art. 7 ustawy stanowi, że deklaracja, o której mowa w ust. 1, tj. deklaracja o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku, 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.*

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 przekroczone 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 Miasta na mocy wyżej wskazanych przepisów tj. art. 7 ust. 1e 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. Rada na mocy delegacji ustawowej nie jest bowiem uprawniona do żądania szczegółowych informacji o wydatkach gospodarstwa domowego, które określono na stronie 1 i 2 załącznika nr 1 do uchwały, a nie stanowią wniosku ani deklaracji.

Ponadto, mając powyższe na uwadze podkreślić należy, iż niedopuszczalnym jest określenie przez radę gminy we wzorze wniosku innych elementów ponad te, które wskazał ustawodawca. Zatem, Rada Miasta nie była uprawniona do wprowadzenia we wnioskowi informacji określonej w pkt 14 dot. ryczałtu tj. czy wypłacać w kasie, czy przekazać do administracji. Powyższe stanowi wykroczenie poza delegację ustawową. Nie istnieje bowiem delegacja dla rady gminy do umieszczania takiego oświadczenia we wzorze wniosku.

Dalej, brak w ustawie upoważnienia do określenia przez Radę treści oświadczenia dot. wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych oraz klauzuli informacyjnej wraz z podpisem wnioskodawcy. 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.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż przepisy ustawy (art. 7 ust. 1d) nie przewidują, aby w deklaracji wskazywać *pesel osoby składającej deklarację lub inny dokument potwierdzający tożsamość*, wobec powyższego należy uznać iż przedmiotowa regulacja zawarta w deklaracji o wysokości dochodów w załączniku Nr 1 do uchwały wykracza poza delegację ustawową.

Ponadto, regulacja zawarta w załączniku nr 1 do uchwały w deklaracji o wysokości dochodów w zakresie sformułowania: *Składając osobiście niniejszą deklarację oświadczam, że jest mi wiadomo, że dokumenty na których podstawie zadeklarowałem (am) dochody, jestem zobowiązany (a) przechowywać przez okres 3 lat*, jako wykraczająca poza delegację ustawową jest sprzeczna z prawem.

Po pierwsze, ustawodawca enumeratywnie określił w art. 7 ust. 1d pkt 1 – pkt 4 ustawy wszystkie elementy, które Rada powinna określić we wzorze deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku.

Po drugie, obowiązek przechowywania dokumentów potwierdzających informacje zawarte w deklaracji przez okres 3 lat został już uregulowany w art. 7 ust. 14 ustawy, zgodnie z którym *osoba korzystająca z dodatku mieszkaniowego jest obowiązana przechowywać dokumenty, o których mowa w ust. 13, przez okres 3 lat od dnia wydania decyzji o przyznaniu tego dodatku*. Zgodnie z ust. 13 wskazanego przepisu (o treści obowiązującej od dnia 1 lipca 2021 r.) *w celu weryfikacji informacji i danych zawartych we wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego i w deklaracji, o której mowa w ust. 1, oraz w oświadczeniu, o którym mowa w ust. 2, organ może wezwać wnioskodawcę do przekazania dodatkowych dokumentów potwierdzających te informacje i dane, wyznaczając termin nie krótszy niż 14 dni. Organ może odmówić przyznania dodatku mieszkaniowego w przypadku niedostarczenia wskazanych dokumentów w wyznaczonym terminie*. Wymaga zaznaczenia, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania (powtarzania) przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi 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 Ósrodek Zamiejskowy 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).

Podkreślić należy, że ustawa nie zawiera przepisu zobowiązującego wnioskodawcę do złożenia oświadczenia o posiadaniu wiedzy, że dokumenty, na podstawie których zadeklarował dochody jest zobowiązany przechowywać przez okres 3 lat. Nie istnieje również delegacja dla organu stanowiącego gminy do umieszczenia we wzorze deklaracji o dochodach wzoru takiego oświadczenia. Nie ma przeszkód prawnych, by informacja o istnieniu takich obowiązków znajdowała się we wzorze wniosku, czy deklaracji, określanym przez organ stanowiący gminy w uchwale, jednakże brak jest podstawy do nakładania na wnioskodawców obowiązku składania oświadczenia wiedzy w tym zakresie.

Wskazania wymaga, iż zgodnie z art. 7 ust. 2a ustawy (w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2021 r.) – *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. Ustawodawca ww. przepisie w sposób precyzyjny wskazał treść oświadczenia składanego przez osobę składającą deklarację o dochodach gospodarstwa domowego i Rada Miasta nie jest uprawniona do jego rozszerzenia (modyfikowania). Jak już wyżej zasygnalizowano, modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia.

Dalej, w ocenie organu nadzoru regulację zawartą w załączniku nr 1 do uchwały w deklaracji o wysokości dochodów dot. wskazania załączników należy uznać za wykraczającą poza delegację ustawową, a jednocześnie niejasną i nieczytelną, z uwagi na fakt, iż dotyczy wskazania w deklaracji dokumentów załączonych do wniosku.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XL/582/21 Rady Miasta Mysłowice z dnia 16 czerwca 2021 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak