



Poznań, dnia 16 lipca 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.453.2021.7

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność § 2 ust. 2 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały 316/XXVIII/2021 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego i załącznika nr 2 do ww. uchwały w zakresie wyrazu: „pełnych” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 czerwca 2021 r. Rada Miejska w Śremie podjęła uchwałę nr 316/XXVIII/2021 w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, poz. 1378, Dz. U. z 2021 r. poz. 1038) oraz art. 7 ust. 1 e ustawy z dnia 21 czerwca 2001 o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133, Dz. U. z 2021 r. poz. 11)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 czerwca 2021 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis art. 7 ust. 1e ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o dodatkach mieszkaniowych”. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, rada gminy określa, w drodze uchwały, wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzór deklaracji, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Mocą art. 38 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”, rady gmin zostały zobowiązane do podjęcia uchwał, o których mowa w art. 7 ust. 1e ustawy o dodatkach mieszkaniowych, do dnia 1 lipca 2021 r. Zgodnie ze zdaniem drugim omawianego art. 38 ustawy zmieniającej: „Uchwały rad gmin wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2021 r.”.

Podkreślić w tym miejscu należy, że takie określenie terminu wejścia w życie przedmiotowych uchwał rad gmin (tj. „z dniem 1 lipca 2021 r.”) jest ściśle skorelowane z terminami wejścia w życie nowelizacji poszczególnych przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych, dokonywanej mocą art. 11 ustawy zmieniającej. Do tego dnia, zgodnie z art. 11 pkt 11 w związku z art. 51 pkt 4 ustawy zmieniającej, obowiązuje art. 9 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, zgodnie z którym wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzór deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. W konsekwencji należy stwierdzić, że z dniem 1 lipca 2021 r. traci moc rozporządzenie wykonawcze do ustawy o dodatkach mieszkaniowych, tj. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817 ze zm.), które określa wzory ww. wniosku i deklaracji. Wzory te obowiązują zatem i powinny być stosowane do dnia 30 czerwca 2021 r., a dopiero z dniem 1 lipca 2021 r. powinny wejść w życie wzory uchwalone przez rady gmin. Koresponduje to również m.in. z dodawanymi do ustawy o dodatkach mieszkaniowych z dniem 1 lipca 2021 r. przepisami art. 7 ust. 1c i 1d, które określają elementy, jakie powinien zawierać przedmiotowy wniosek i deklaracja, czy też z nowelizowanym brzmieniem art. 7 ust. 1 zdanie drugie ustawy o dodatkach mieszkaniowych (art. 11 pkt 7 lit. a i b ustawy zmieniającej).

W świetle powyższego, zastrzeżenia organu nadzoru budzi przepis § 2 ust. 2 ocenianej uchwały, w którym rada postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”. Nadmienić należy, że uchwała została opublikowana we wskazanym Dzienniku w dniu 25 czerwca 2021 r. pod poz. 5121, a zatem – uwzględniając treść § 2 ust. 2 uchwały – powinna wejść w życie z dniem 10 lipca 2021 r. Taka data wprowadzenia w życie przedmiotowej uchwały pozostaje w wyraźnej sprzeczności z wolą ustawodawcy wyrażoną w zdaniu drugim art. 38 ustawy zmieniającej.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności kwestionowanego przepisu w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” jako istotnie naruszającego art. 38 zdanie drugie ustawy zmieniającej.

Organ nadzoru wyjaśnia w tym miejscu, że zgodnie z „Zasadami techniki prawodawczej”, stanowiącymi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanymi dalej „ZTP”, prawidłowo zredagowany przepis o wejściu w życie stanowi obligatoryjny element każdego aktu prawa miejscowego (§ 38 ust. 1 pkt 1 i § 45 w związku z § 143 ZTP). Z uwagi jednak na fakt, że data wejścia w życie uchwał rad gmin podejmowanych w oparciu o przepis art. 7 ust. 1e ustawy o dodatkach mieszkaniowych, została w sposób konkretny ustalona ustawowo (art. 38 zdanie drugie

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

ustawy zmieniającej), wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanego przepisu o wejściu w życie ocenianej uchwały nie czyni tej uchwały istotnie wadliwej w świetle powołanych reguł ZTP i nie wymaga stwierdzenia jej nieważności w całości.

Jak już wcześniej zaznaczono, nowelizacją objęty został również art. 7 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Z dniem 1 lipca 2021 r. zdanie drugie tego przepisu otrzymuje brzmienie: „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” (art. 11 pkt 7 lit. a w związku z art. 51 pkt 4 ustawy zmieniającej). Nie budzi wątpliwości organu nadzoru, że rada gminy, podejmując uchwałę, o której mowa w art. 7 ust. 1e ustawy o dodatkach mieszkaniowych, winna uwzględnić przepisy tej ustawy w brzmieniu wynikającym z omówionej wyżej nowelizacji.

W świetle powyższego, zastrzeżenia organu nadzoru budzi załącznik nr 2 do uchwały, w którym rada określiła wzór deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego. Przyjęto bowiem, że deklarację tę składa się za okres „pełnych trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku”, co – w zakresie wyrazu „pełnych” – pozostaje w sprzeczności z art. 7 ust. 1 zdanie drugie ustawy (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2021 r.) i stanowi jego niedozwoloną modyfikację.

Należy zauważyć, że ustawodawca od dnia 1 lipca 2021 r. w art. 7 ust. 1 ustawy nie będzie, przy określaniu dochodów gospodarstwa domowego, posługiwał się pojęciem „miesiące kalendarzowych”, a wyłącznie pojęciem „miesiące”, które to pojęcie nie musi pokrywać się z okresem miesiące kalendarzowych. Ponadto ustawodawca w powyższym przepisie nie posługuje się również pojęciem „pełnych miesięcy”. Określenie okresu czasu jako „pełny miesiąc” może budzić wątpliwości interpretacyjne głównie pod kątem rozumienia tego okresu jako synonimu „miesiąca kalendarzowego”. Zdaniem organu nadzoru, gdyby wolą ustawodawcy było ustalenie dochodów gospodarstwa domowego na podstawie dochodów pochodzących z trzech miesięcy kalendarzowych lub też miesięcy pełnych, to niewątpliwie znalazłoby to swój wyraz w treści normatywnej przepisu art. 7 ust. 1 ustawy w brzmieniu obowiązującym także od dnia 1 lipca 2021 r.

Mając powyższe na uwadze, konieczne jest stwierdzenie nieważności załącznika nr 2 do uchwały w zakresie wyrazu „pełnych”.

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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

(por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11; CBOSA). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy także wyciągnąć wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdzono w powołanym wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2011 r.: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miejska w Śremie
Burmistrz Śremu

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117