



Poznań, dnia 27 lipca 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.446.2021.22

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 § 3 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia” uchwały nr XXXVIII/286/2021 Rady Gminy Gniezno z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie określenia wzorów: wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego oraz załącznika nr 2 do ww. uchwały w zakresie wyrazów: „pełnych” i „kalendarzowych” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 czerwca 2021 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr XXXVIII/286/2021 w sprawie określenia wzorów: wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz 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 (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn.zm.) oraz art. 7 ust. 1 i ust. 1e ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2133 z późn.zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 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 ze zm.), 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.”.

Wyjaśnić 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. Z tym dniem, zgodnie z art. 11 pkt 11 w związku z art. 51 pkt 4 ustawy zmieniającej, uchylony został art. 9 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, upoważniający Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego. Przedmiotowe wzory określało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817 ze zm.) i były wzorami obowiązującymi do dnia 30 czerwca 2021 r. Od dnia 1 lipca 2021 r. powinny już obowiązywać wzory uchwalone przez rady gmin. Data ta koresponduje również m.in. z dodanymi do ustawy o dodatkach mieszkaniowych przepisami art. 7 ust. 1c i 1d, które określają elementy, jakie powinien zawierać przedmiotowy wniosek i deklaracja, czy też ze znowelizowanym 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 § 3 ocenianej uchwały, w którym rada postanowiła, że: „Uchwała podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”. Zważywszy już na samą datę podjęcia uchwały (tj. 24 czerwca 2021 r.), zastosowanie 14-dniowego okresu *vacatio legis* uniemożliwiło wejście w życie uchwały w terminie wymaganym przez ustawodawcę (tj. 1 lipca 2021 r.). Co więcej, uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego dopiero w dniu 30 czerwca 2021 r. pod poz. 5207, a zatem – mając na względzie treść jej § 3 – weszłaby w życie dopiero 15 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 uchwały w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia” 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

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

o dodatkach mieszkaniowych, została w sposób konkretny ustalona ustawowo (art. 38 zdanie drugie 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 otrzymało 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 wysokości dochodów. Przyjęto, że deklarację tę składa się za okres „pełnych trzech miesięcy kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia wniosku”, co – w zakresie wyrazów „pełnych” i „kalendarzowych” – pozostaje w istotnej sprzeczności z art. 7 ust. 1 zdanie drugie ustawy o dodatkach mieszkaniowych (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 o dodatkach mieszkaniowych nie posługuje się, przy określaniu dochodów gospodarstwa domowego, 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 3 miesięcy kalendarzowych lub też miesięcy pełnych, to niewątpliwie znalazłoby to swój wyraz w treści normatywnej przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych 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 wyrazów „pełnych” i „kalendarzowych”.

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

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

upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (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 Naczelnego Sądu Administracyjnego 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”.

Wobec powyższego, należało orzec 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 Gminy Gniezno
Wójt Gminy Gniezno

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