



Poznań, dnia 1 lipca 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.396.2021.7

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 § 3 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą od dnia” uchwały nr 363/XXXIV/2021 Rady Gminy Czerwonak z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie wprowadzenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach oraz załącznika nr 2 do ww. uchwały w zakresie wyrazu: „pełnych” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 maja 2021 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła uchwałę nr 363/XXXIV/2021 w sprawie wprowadzenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 7 ust. 1 pkt 6 i 7, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378) oraz art. 7 ust. 1c, 1d i 1e ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2133 oraz z 2021 r. poz. 11)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 czerwca 2021 r.

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

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi 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”. 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. Jednocześnie ustawodawca ustalił elementy, jakie powinien zawierać zarówno przedmiotowy wniosek (art. 7 ust. 1 c ustawy), jak i deklaracja (art. 7 ust. 1d ustawy).

W myśl art. 7 ust. 1c ustawy, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2021 r. (a więc w dacie wejścia w życie przedmiotowej uchwały): „Wniosek o przyznanie dodatku

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

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”.

Jednocześnie, zgodnie z art. 7 ust. 1d ustawy, również w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2021 r.: „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”.

Zgodnie z wolą ustawodawcy, 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 (art. 7 ust. 1 ustawy w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2021 r.).

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 (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 wnioski 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 wyrażnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

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”.

W § 3 uchwały rada postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą od dnia 1 lipca 2021 r.”.

W ocenie organu nadzoru, przepis § 3 o wejściu w życie uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, tj. z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wymóg jasnego, dokładnego i zrozumiałego dla adresata redagowania przepisów uchwał będących aktami prawa miejscowego wynika z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, w szczególności z § 6 i § 25 w związku z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Przepis prawa miejscowego musi być

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

sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć, jak ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Z kolei, organ stosujący przepis musi wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepisy o niedookreślonej (bądź niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą poprawnej legislacji (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 122/20).

W ocenie organu nadzoru, również przepis o wejściu w życie uchwały winien spełniać powyższe wymagania składające się na zasadę określoności przepisów prawnych. Z treści takiego przepisu powinno bowiem jasno wynikać od kiedy akt prawa miejscowego (lub jego poszczególne przepisy) wchodzi w życie, określając w sposób jasny i precyzyjny czas, od kiedy adresaci norm w nim zawartych, są nimi związani i winni je stosować.

Wymogu tego z pewnością nie spełnia kwestionowany przepis § 3 uchwały. Wyczytać z niego można bowiem dwie dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, i drugą - według której wchodzi ona w życie od dnia 1 lipca 2021 r. Nadmienić należy, że oceniana uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 7 czerwca 2021 r. pod poz. 4551, a zatem - mając na względzie przewidziany w pierwszej części omawianego przepisu 14-dniowy okres *vacatio legis* - winna wejść w życie z dniem 22 czerwca 2021 r.

Istotnym jest w tym miejscu podkreślenie, że w myśl § 45 ust. 1 ZTP, który na mocy § 143 ZTP ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie: „1) Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”; 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”; 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”; 3) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”; 3a) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”; 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)”; 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”; 6) „Ustawa wchodzi w życie..., z wyjątkiem art. ..., który wchodzi w życie...”; 7) „Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... -... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”. W uzasadnieniu wyroku WSA w Opolu z dnia 28 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Op 556/12, stwierdzono: „wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości”.

Poczynione dotąd rozważania, odnoszące się do redagowania przepisu o wejściu w życie aktu prawa miejscowego, pozwalają uznać, że kwestionowana regulacja § 3 uchwały narusza prawo w stopniu istotnym, bowiem tworzy przepis niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne w odniesieniu do terminu wejścia w życie uchwały. Z niniejszej sprawy wynika, że wolą rady było nadanie ocenianemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od dnia

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

1 lipca 2021 r. Zatem rada winna była sformułować przepis o wejściu w życie w sposób następujący: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2021 r.”. Taki zapis pozostaje w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143 ZTP i nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem podlega ogłoszeniu we właściwym dzienniku promulgacyjnym. Jak już wcześniej zaznaczono, uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 7 czerwca 2021 r., tym samym został wypełniony obowiązek wynikający z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

W związku z publikacją uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a także wolą rady wynikającą z treści § 3 uchwały, żeby uchwała zaczęła obowiązywać od dnia 1 lipca 2021 r., dla uporządkowania terminu wejścia w życie uchwały oraz jej dalszego występowania w obrocie prawnym, koniecznym, a zarazem wystarczającym, jest stwierdzenie nieważności § 3 uchwały w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą od dnia”. Takie rozwiązanie pozostaje też w zgodzie z art. 38 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11), który stanowi: „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.”.

W tym stanie rzeczy, 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 Czerwonak

Wójt Gminy Czerwonak

