



Poznań, 29 kwietnia 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.77.2026.7

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.)

orzekam

nieważność:

punktu 11 w zakresie zwrotów:

"Wyszczególnienie wydatków za mieszkanie za ostatni miesiąc: - czynsz - odszkodowanie za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego - opłaty związane z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na lokale mieszkalne w spółdzielniach mieszkaniowych - zaliczki na koszty zarządu nieruchomością wspólną - opłaty za centralne ogrzewanie - opłaty za ciepłą wodę - opłata za odbiór odpadów (śmieci) - opłata za ścieki - opłata za zimną wodę - opłata za nieczystości ciekłe (szambo)" załącznika nr 1 do uchwały nr XXIII/282/2026 Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie wzoru wniosku i deklaracji o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz zwrotów: "Oświadczenie Świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia oświadczam jak niżej:", "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 załączniku nr 2 do ww. uchwały - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 marca 2026 r. Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej podjęła uchwałę nr XXIII/282/2026 w sprawie wzoru wniosku i deklaracji o przyznanie dodatku mieszkaniowego, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153 ze zmianami) i art. 7 ust. 1e ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1335 ze zmianami)".

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 marca 2026 r.

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

Podstawę prawną podjęcia ocenianej uchwały stanowi art. 7 ust. 1e ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 poz. 1335), dalej „ustawa”. 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.

W myśl art. 7 ust. 1c ustawy: „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”.

Stosownie do zapisów art. 7 ust. 1d ustawy: „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 wyrażoną w art. 7 ust. 1 ustawy: „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”.

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAF-19

Powołując się na upoważnienie zawarte w art. 7 ust. 1e ustawy, Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej podjęła badaną uchwałę, mocą której postanowiła określić „wzór wniosku o wypłatę dodatku mieszkaniowego”, stanowiący załącznik nr 1 do niniejszej uchwały” (§ 1 uchwały) oraz "wzór deklaracji o wysokości dochodów gospodarstwa domowego wnioskodawcy ubiegającego się o przyznanie dodatku mieszkaniowego", stanowiący załącznik nr 2 do niniejszej uchwały” (§ 2 uchwały).

Stosownie do zapisów art. 7 ust. 1c pkt 9 ustawy, obligatoryjnym elementem wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego jest "informacja o łącznej kwocie wydatków na lokal mieszkalny, o których mowa w art. 6 ust. 3-4a, za ostatni miesiąc". Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy: "Wydatkami poniesionymi przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy są świadczenia okresowe ponoszone przez gospodarstwo domowe w związku z zajmowaniem lokalu mieszkalnego".

W pkt 11 załącznika nr 1 do uchwały, Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej, wprowadzając "wyszczególnienie wydatków za mieszkanie za ostatni miesiąc", dokonała bezprawnej modyfikacji art. 6 ust. 4 ustawy. Wyszczególnienie tych wydatków zawiera art. 6 ust. 4 ustawy, który przewiduje, że wydatkami tymi są: "1) czynsz; 1a) koszty, o których mowa w art. 28 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2019 r. poz. 2195 oraz z 2021 r. poz. 11); 2) opłaty związane z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na lokale mieszkalne w spółdzielni mieszkaniowej; 3) zaliczki na koszty zarządu nieruchomością wspólną; 4) odszkodowanie za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego; 5) inne niż wymienione w pkt 1-4 opłaty za używanie lokalu mieszkalnego; 6) opłaty za energię cieplną, wodę, ścieki, odpady i nieczystości ciekłe; 7) wydatek stanowiący podstawę obliczania ryczałtu na zakup opału". Tymczasem w pkt 11 wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego, Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej pominęła w tym katalogu wydatki, o których mowa w art. 6 ustawy, tj.: w pkt 1a [koszty, o których mowa w art. 28 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 790 i 1114)], w pkt 5 (inne niż wymienione w pkt 1-4 opłaty za używanie lokalu mieszkalnego), w pkt 7 (wydatek stanowiący podstawę obliczania ryczałtu na zakup opału). Wskazane pominięcie wydatków, o których mowa w art. 6 pkt 1, pkt 5 i pkt 7 ustawy stanowi istotne naruszenie wskazanej regulacji, skutkujące stwierdzeniem nieważności punktu 11 załącznika nr 1 do uchwały.

Z kolei Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej w załączniku nr 2 do uchwały zamieściła dwie następujące klauzule: pierwszą o treści: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia" oraz drugą oznaczoną jako "Oświadczenie" o treści: "Świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia oświadczam jak niżej".

Zgodnie z art. 7 ust. 2a ustawy: "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:

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

"Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.". Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń". Dopuszczalna prawem klauzula o treści: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia" została zamieszczona w załączniku nr 2 do uchwały. Druga z zamieszczonych klauzul nie znajduje podstaw prawnych w przepisie art. 7 ust. 2a ustawy, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tej klauzuli zamieszczonej w załączniku nr 2 do uchwały, jako podjętej z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 7 ust. 1e w związku z ust. 1d oraz ust. 2e ustawy. Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto następująca treść oświadczenia zawartego w określonym w załączniku nr 2 do uchwały wzorze deklaracji o wysokości dochodów: „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” Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej, zawierając we wzorze przedmiotowej deklaracji oświadczenie o cytowanej wyżej treści, przekroczyła zakres przyznanego jej w art. 7 ust. 1e w związku z ust. 1d ustawy upoważnienia, wkraczając jednocześnie w sposób niedopuszczalny w materię unormowaną ustawowo.

Po pierwsze, należy zauważyć, że elementy, jakie powinna zawierać deklaracja o dochodach gospodarstwa domowego składana wraz z wnioskiem o przyznanie dodatku mieszkaniowego zostały określone na poziomie ustawowym. Katalog takich elementów sformułowany w art. 7 ust. 1d ustawy jest zamknięty, a uzupełniać go może jedynie klauzula w brzmieniu: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”, umieszczana przez wnioskodawcę w deklaracji zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 7 ust. 2a ustawy. Ustawodawca nie przewidział natomiast, aby przedmiotowa deklaracja obejmowała oświadczenie o treści ustalonej przez Radę Miejską w Środzie Wielkopolskiej.

Po drugie, wskazać należy na przepisy art. 7 ust. 13 i 14 ustawy, w których ustawodawca unormował, że: „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” (ust. 13), „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” (ust. 14).

Zdaniem organu nadzoru, rada gminy, realizując upoważnienie z art. 7 ust. 1e ustawy, związana jest bezwzględnie obowiązującymi przepisami ustawy, w tym omawianymi regulacjami art. 7 ust. 1c, ust. 1d, ust. 2a, ust. 13 i ust. 14. Określając zatem wzór deklaracji, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy, rada gminy zobowiązana jest uwzględnić wszystkie elementy wymienione w art. 7 ust. 1d (uzupełnione ewentualnie o treść klauzuli o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego

oświadczenia ustaloną w ust. 2a), nie wykraczając jednak poza ten katalog. Ewentualne pouczenie o obowiązku przechowywania dokumentów, o którym mowa w art. 7 ust. 14 ustawy, mogłoby mieć co najwyżej walor informacyjny i odpowiadać treści tego przepisu. Jakakolwiek jego modyfikacja przez prawodawcę miejscowego musi być uznana za istotne naruszenie prawa, a do tego właśnie doszło w niniejszej sprawie. Kwestionowana treść oświadczenia zawarta we wzorze deklaracji modyfikuje bowiem normę ustawową wynikającą z art. 7 ust. 13 i 14 ustawy, zmieniając ustawowy obowiązek przechowywania dokumentów zarówno pod względem przedmiotowym (inny zakres dokumentów), jak i podmiotowym (ustawodawca nakłada ten obowiązek na osobę korzystającą z dodatku mieszkaniowego, a nie na osobę, która dopiero wnioskuje o ten dodatek). Ponadto ustawodawca określił sposób liczenia terminu trzyletniego, a treść oświadczenia nie odzwierciedla tego sposobu.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności kwestionowanego zwrotu w załączniku nr 2 do uchwały, jako podjętego z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 7 ust. 1e w związku z ust. 1d, ust. 13 i ust. 14 ustawy.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 7 ust. 1e ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), dalej "Konstytucja RP", organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana danym 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 14 grudnia 2011 r. II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W tym stanie rzeczy, 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.

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

zw. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
/-/ Karolina Fabiś-Szulc
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej
Burmistrz Miasta Środa Wielkopolska

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19