



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 października 2022 r.

Poz. 5093

WYROK NR IV SA/WR 714/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 kwietnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski
Sędziowie: Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska
Asesor WSA Marta Pająkiewicz-Kremis (sprawozdawca)

po rozpoznaniu w dniu 28 kwietnia 2022 r. w Wydziale IV na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w Wydziale IV sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Miliczu nr XLIX/250/2021 z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego

I. stwierdza nieważność załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały (wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego) w zakresie:

- wymogu obowiązku podania numeru kontaktowego wnioskodawcy,
- punktu 1, we fragmencie w którym nie zawiera on wymogu ustawowego podania „numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy w przypadku braku numeru PESEL”;
- punktu 5 lit. c) i d);

II. stwierdza nieważność załącznika nr 2 zaskarżonej uchwały (wzoru deklaracji o dochodach) w zakresie punktów od 1 do 8 w zakresie obowiązku podania przez wnioskodawcę numeru PESEL;

III. oddala dalej idącą skargę;

IV. zasądza od Gminy Milicz na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 15 września 2021 r., skierowanym do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru wniósł skargę na uchwałę nr XLIX/250/2021 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego.

Wnosząc o stwierdzenie nieważności tej uchwały Wojewoda Dolnośląski wskazał, że ustalony przez Radę Miejską w Miliczu wzór wniosku o wypłatę dodatku mieszkaniowego, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały nr XLIX/250/2021, zawiera wymóg podania przez wnioskodawcę numeru telefonu kontaktowego. Ponadto, w ustępie 5 lit. c i d tegoż wzoru wprowadzono wymóg określenia – w przypadku najmu lub podnajmu – powierzchni wspólnych (kuchni, łazienki, korytarza) oraz łącznej liczby osób zajmujących cały lokal. Zdaniem organu nadzoru, wymóg podania numeru telefonu wnioskodawcy oraz informacji dotyczących powierzchni zajmowanej przez najemcę i liczby osób zajmujących cały lokal jest nieuprawnionym tworzeniem przez organ stanowiący dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów.

W ocenie Wojewody, Rada Miejska w Miliczu przekroczyła również zakres przyznanej jej kompetencji przy określeniu wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego (za okres 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku), stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały nr XLIX/250/2021. We wspomnianym załączniku wprowadzono bowiem obowiązek podania numeru PESEL wnioskodawcy oraz obowiązek wskazania osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego wnioskodawcy, które to obowiązki nie wynikają z art. 7 ust. 1c i ust. 1d ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Organ nadzoru skonstatował, że we wspomnianym zakresie doszło do przekroczenia zakresu upoważnienia wynikającego z delegacji ustawowej poprzez wprowadzenie obowiązku podania danych niewymaganych przez ustawę.

Zdaniem organu nadzoru, w przypadku punktu 1 załącznika nr 1 do wspomnianej uchwały doszło z kolei doszło z kolei do niewypełnienia w całości normy kompetencyjnej poprzez nieuwzględnienie we wzorze wniosku wszystkich obligatoryjnych elementów określonych w ustawie. Kontynuując ten wątek Wojewoda Dolnośląski wskazał, że zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 1c pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego zawiera imię i nazwisko wnioskodawcy oraz numer PESEL albo numer dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy w przypadku braku numeru PESEL.

Następnie odnotował, że tymczasem, określony mocą uchwały Rady Miejskiej w Miliczu, wzór wniosku o dodatek mieszkaniowy (załącznik nr 1) nie zawiera ustawowego elementu, tj. prawa do podania numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy w przypadku braku numeru PESEL.

W podsumowaniu tej całościowej argumentacji organ nadzoru stwierdził, że pominięcie któregośkolwiek z ustawowych elementów bądź wprowadzenie dodatkowego elementu, nieprzewidzianego w normie kompetencyjnej, traktować należy odpowiednio jako brak pełnej realizacji normy kompetencyjnej bądź przekroczenie jej zakresu. W kontekście zarzucanych naruszeń Wojewoda Dolnośląski zaznaczył, że każde przekroczenie normy kompetencyjnej dla aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa. Zaaakcentował, że do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zadań publicznoprawnych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz regułę – „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”.

Końcowo w skardze zaznaczył, że pismem z dnia 16 czerwca 2021 r. Wojewoda Dolnośląski poinformował Radę Miejską w Miliczu o nieprawidłowościach w podjętej przez tę Radę uchwale nr XLIX/250/21 z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego. W odpowiedzi, pismem z dnia 21 czerwca 2021 r. Przewodniczący Rady Miejskiej poinformował, że Rada przychyliła się do sugestii organu nadzoru i zobowiązuje się do zmiany uchwały we własnym zakresie na sesji Rady Miejskiej do dnia 31 sierpnia 2021 r. Organ nadzoru zaznaczył, że pomimo złożonej deklaracji, Rada Miejska w Miliczu do dnia 31 sierpnia 2021 r. nie podjęła uchwały zmieniającej. Podkreślił, że od dnia złożonej deklaracji Rada odbyła łącznie trzy sesje, w tym dwie w sierpniu,

tj. w dniu: 24 czerwca oraz 5 i 26 sierpnia 2021 r. Wskazując na powyższe, organ nadzoru wniosł o stwierdzenie nieważności uchwały nr XLIX/250/2021 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 27 maja 2021 r.

Pismem z dnia 7 października 2021 r., stanowiącym odpowiedź na skargę, Rada Miejska w Miliczu poinformowała, że na najbliższej sesji tej Rady zostanie podjęta nowa uchwała w sprawie wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, uchylająca poprzednio podjętą uchwałę w tej sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 137), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, a wśród nich – jak to ma miejsce w rozpoznawanej sprawie – także aktów prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi- Dz.U. z 2022 r. poz. 329; dalej: p.p.s.a.). Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa. Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Kryterium legalności przewidziane w art. 1 § 2 ustawy ustrojowej umożliwia sądowi administracyjnemu wyeliminowanie z obrotu prawnego każdej uchwały naruszającej prawo. Jeśli zaskarżony akt jest zgodny z przepisami prawa procesowego i materialnego sąd jest zobowiązany do oddalenia skargi art. 151 p.p.s.a.).

Przedmiotem skargi Wojewody Dolnośląskiego jako organu nadzoru jest uchwała nr XLIX/250/2021 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego (powoływana dalej jako uchwała nr XLIX/250/2021).

Pomimo objęcia skargą całej uchwały nr XLIX/250/2021, organ nadzoru w swoich zarzutach ograniczył się do zakwestionowania wybranych fragmentów załącznika nr 1 i 2 do uchwały nr XLIX/250/2021, tj. do wybranych fragmentów wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego (załącznik nr 1) oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego wnioskodawcy (załącznik nr 2).

Na wstępie trzeba odnotować, że art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2133) stanowi, że 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 kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia wniosku oraz inne niezbędne dokumenty.

Zaskarżona uchwała stanowi wykonanie ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 7 ust. 1e wspomnianej ustawy, a stanowiącego o tym, że rada gminy określa, w drodze uchwały, wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzór deklaracji, o której mowa w ust. 1.

Co w sprawie również jest istotne, zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, albowiem została ogłoszona w Dzienniku Urzędu Województwa Dolnośląskiego oraz wkracza w materię uregulowaną ustawą. W kwestii umocowania rad gmin do wprowadzania uregulowań prawa miejscowego wypada wskazać na art. 94 Konstytucji RP stanowiący o tym, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Co nie ulega kwestii, akt wykonawczy musi spełniać wymogi zawarte w delegacji ustawowej, co oznacza, że musi on regulować tylko i wyłącznie sprawy z zakresu spraw przekazanych w upoważnieniu ustawowym i musi regulować te sprawy zgodnie z wytycznymi ustawowymi zawartymi w upoważnieniu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2017 r., sygn. akt III SA/Wr 679/17). Innymi słowy, organy administracji publicznej nie posiadają kompetencji do stanowienia prawa miejscowego z przekroczeniem delegacji przewidzianej w ustawie.

Powracając na grunt ustawy o dodatkach mieszkaniowych należy zwrócić uwagę, że ustawodawca formułując w treści art. 7 ust. 1e wspomnianej ustawy upoważnienie dla rady gminy, do określenia, w drodze uchwały, wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesiące kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia wniosku, jednocześnie enumeratywnie wskazał w ustawie jakie elementy (dane, informacje) powinien zawierać wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz deklaracja o dochodach gospodarstwa domowego.

Enumeratywne wyliczenia w tym zakresie pomieszczone zostało w treści odpowiednio – art. 7 ust. 1c oraz 1d ustawy.

Mając na uwadze zakres normowania objętego pierwszym z wymienionych przepisów, tj. art. 7c ustawy o dodatkach mieszkaniowych, Sąd w pełni zgadza się z wyrażonym w skardze stanowiskiem organu nadzoru, że zawarty w załączniku nr 1 do uchwały nr XLIX/250/2021 (który to załącznik stanowi wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego) wymóg podania numeru kontaktowego wnioskodawcy oraz (w przypadku najmu lub podnajmu) wymóg podania łącznej liczby osób zajmujących cały lokal (punkt 5 lit. a) załącznika nr 1 do wspomnianej uchwały został wprowadzony z przekroczeniem delegacji ustawowej, albowiem przepis art. 7 ust. 1c ustawy o dodatkach mieszkaniowych takich wymogów nie formułuje.

Podobnie, trafnie również podnosi organ nadzoru, że w załączniku nr 2 do uchwały nr XLIX/250/2021 (który to załącznik stanowi wzór deklaracji o dochodach, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy), organ stanowiący samorządu terytorialnego przekraczając zakres delegacji ustawowej wprowadził obowiązek podania numeru PESEL przy danych wnioskodawcy oraz osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego wnioskodawcy.

Niewątpliwie, przepis art. 7 ust. 1d nie wprowadza obowiązku podania tego rodzaju danych we wniosku o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesiące kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia wniosku. Stanowi jedynie o tym, że 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.

W ocenie Sądu, oczywiście zasadnym był również zarzut skargi Wojewody odnoszący się do tego, że w punkt 1 załącznika nr 1 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 1c pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, które to naruszenie polegało na niewypełnieniu w całości normy kompetencyjnej poprzez nieuwzględnienie we wzorze wniosku wszystkich obligatoryjnych elementów określonych w ustawie. Trzeba bowiem zauważyć, że w myśl art. 7 ust. 1c pkt 1 ustawy, wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego zawiera: imię i nazwisko wnioskodawcy oraz numer PESEL albo numer dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy w przypadku braku numeru PESEL. Jak natomiast wynika z punktu 1 załącznika nr 1 do uchwały (będącego wzorem wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego), prawodawca miejscowy pominął tę część wspomnianego przepisu, która wprowadza obowiązek podania we wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego – numer dokumentu potwierdzającego tożsamość wnioskodawcy w przypadku braku numeru PESEL. W tym miejscu należy stwierdzić, że prawodawca miejscowy podejmując, w drodze uchwały, wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 7 ust. 1c ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Jest on zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy. Niewypełnienie tego obowiązku przez Radę Miejską w Miliczu musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa poprzez brak niepełne, a przez to wadliwe, zrealizowanie normy kompetencyjnej w zakresie danych wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego, o jakich mowa w art. 7 ust. 1c pkt 1 tej ustawy.

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały pod kątem stawianych w skardze naruszeń Sąd stwierdził, że wykazane uchybienia w zakresie redakcji odpowiednich, tj. omówionych wyżej, pozycji załącznika nr 1 i nr 2 do uchwały nr XLIX/250/2021 naruszają prawo w sposób istotny i tym samym kwalifikują się do stwierdzenia nieważności kontrolowanej uchwały w zakresie podanym jak w punkcie I i II wyroku, o czym Sąd orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Wymaga odnotowania, że istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Jedną z form takiego istotnego naruszenia przepisów prawa jest wydanie aktu prawa miejscowego z przekroczeniem delegacji ustawowej. Akty prawa miejscowego będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), mogą być bowiem stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, które określa też zasady i tryb wydawania tych aktów (art. 94 Konstytucji RP). Powyższa zasada konstytucyjna znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559; dalej: u.s.g.), który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Powyższe oznacza, że gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Innymi słowy, uchwalając akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie (art. 94 Konstytucji), stąd niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Oznacza to, że każde działanie organu samorządu terytorialnego musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Działanie na podstawie i w granicach prawa to bowiem takie działania organu, którego umocowanie wynika z właściwego przepisu prawa (po. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3984/21). O związku zasadą praworządności w zakresie stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego stanowi wspomniany już wcześniej art. 94 Konstytucji RP. Skoro akt prawa miejscowego jest wydawany na podstawie delegacji ustawowej, to tylko przestrzeganie tak zakresu podmiotowego jak i przedmiotowego tej delegacji daje podstawy do uznania danego aktu za zgodny z prawem.

Przez istotną sprzeczność w rozumieniu art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, w tym z ustawą (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r. sygn. akt P 9/02, OTK-A 2003/9/100). Ponadto w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, zgodnie z którym istotne naruszenie prawa to takie jego naruszenie, które m.in. polega na podjęciu uchwały o treści nie znajdującej właściwej delegacji ustawowej, czyli bez podstawy prawnej (por. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 117/11, LEX nr 1081742; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 618/14, LEX nr 1990891; wyrok NSA z dnia 25 maja 2017 r. sygn. akt II OSK 2462/15, LEX nr 2339667).

Odnosząc się końcowo do informacji pomieszczonej w piśmie Burmistrza w Miliczu z dnia 7 października 2021 r., z którego wynika, że na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Miliczu miała zostać podjęta nowa uchwała w sprawie wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, uchylająca zaskarżoną uchwałę to należy wyjaśnić że przy ocenie możliwości stwierdzenia nieważności uchwały zasadniczą kwestią jest to, czy w okresie jej obowiązywania doszło do wywołania skutków prawnych. W uchwale z dnia 14 września 1994 r. (W 5/94, OTK 1994, cz. II, poz. 44) Trybunał Konstytucyjny przyjął, że zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej podjęcie. Z kolei, w orzeczeniu z dnia 11 kwietnia 1994 r. (K10/93, OTK 1994, cz. I, poz. 7) Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Pogląd ten jest szeroko uznawany także w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. wyrok NSA z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1783/10; postanowienie NSA z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II FSK 1681/14, CBOSA). Unieważnienie uchwały wywołuje skutek *ex tunc*, co powoduje, że od samego początku uchwalenia akt ten

nie był zdolny do wywołania skutku prawnego, a zatem także do kształtowania uprawnień, czy obowiązków (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1719/11, CBOSA).

Zawarte w punkcie III orzeczenie o oddaleniu dalej idącej skargi wynika z konstrukcji skargi sporządzonej przez organ nadzoru, który wniósł o „stwierdzenie nieważności uchwały nr XLIX/250/2021 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego” oraz stanowiska Sądu o braku podstaw do stwierdzenia nieważności całej uchwały. Jakkolwiek konstrukcja samych zarzutów skargi wskazuje na to, że organ kwestionuje jedynie określone zapisy załącznika nr 1 i nr 2 do uchwały XLIX/250/2021, niemniej, wobec zawartego w skardze żądania stwierdzenia nieważności uchwały (powtórnego we wnioskach końcowych skargi) Sąd odniósł się do całości żądania organu i na podstawie art. 151 p.p.s.a. orzekł jak w punkcie III wyroku.

O kosztach postępowania sądowego Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.