



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 listopada 2022 r.

Poz. 5572

WYROK NR IV SA/WR 97/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 sierpnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel
Sędzia WSA Ewa Kamieniecka
Sędzia WSA Katarzyna Radom (sprawozdawca)

po rozpoznaniu w dniu 10 sierpnia 2022 r. w trybie uproszczonym w Wydziale IV
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Międzyzlesiu
z dnia 25 czerwca 2021 r. nr XXXIV/182/2021
w przedmiocie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji
o dochodach gospodarstwa domowego:

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części określonej w Załączniku nr 1 do uchwały w zakresie
obowiązku podania przez wnioskodawcę numeru telefonu oraz w części określonej w Załączniku nr 2
w zakresie wymogu podania numeru PESEL.**

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Wojewody Dolnośląskiego jest uchwała Rady Miejskiej w Międzyzlesiu z dnia 25 czerwca 2021 r. nr XXXIV/182/2021 w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego.

Pismem z dnia 31 grudnia 2021 r. Wojewoda Dolnośląski (organ nadzoru) wniósł skargę na opisaną uchwałę Rady Miejskiej w Międzyzlesiu (organ). Powołał się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm., dalej u.s.g.) i wnioskował o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie Załącznika nr 1 w części, w jakiej, wymaga on podania od wnioskodawcy numeru telefonu oraz Załącznika nr 2 w części, w jakiej wymaga on podania numeru PESEL.

Zarzucił podjęcie uchwały, we wskazanych zakresach z naruszeniem art. 7 ust. 1c i ust. 1d, w związku z ust. 1e ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 2021 ze zm., dalej ustawa o dodatkach mieszkaniowych), poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia wynikającego z ww. ustawy oraz wprowadzenia obowiązku podania danych niewymaganych przez ustawę.

W uzasadnieniu wskazał, że zaskarżona uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 15 lipca 2021 r. Mając na uwadze upływ terminu wynikającego z art. 91 ust. 1 u.s.g. konieczne stało się złożenie skargi do Sądu. Dalej przywołał art. 7 ust. 1e, ust. 1c i ust. 1d ustawy o dodatkach mieszkaniowych wskazujące na upoważnienie dla organu do określenia, w drodze uchwały, wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, jak też podania elementów ww. wniosku oraz deklaracji. Organ nadzoru wskazał, że ustalony przez organ wzór wniosku o wypłatę dodatku mieszkaniowego, stanowiący Załącznik nr 1 do uchwały, zawiera wymóg podania przez wnioskodawcę numeru telefonu kontaktowego, co stanowi nieuprawnione nałożenie obowiązku, który nie jest wymagany prawem. To samo uchybienie odnosi się do uchwalonego wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku. We wzorze prowadzono bowiem wymóg podania nr PESEL wnioskodawcy oraz osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego, co wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego. Organ nadzoru zaznaczył, że zawarte w przepisach katalogi mają zamknięty charakter, co oznacza, że wzory wniosku i deklaracji winny obejmować tylko ww. elementy. Każde przekroczenie normy kompetencyjnej dla ustanowienia aktu prawa miejscowego stanowi naruszenie prawa i godzi w art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, co potwierdza przywołane w skardze orzecznictwo sądu administracyjnego.

W odpowiedzi na skargę organ nadesłał uchwałę Rady Miejskiej w Międzyzlesiu nr XLIII/237/2022 z dnia 28 stycznia 2022 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, wskazując, że uwzględnia on w całości uwagi organu nadzoru.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skargę na podaną w sentencji orzeczenia uchwałę wniósł Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 u.s.g.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Jednocześnie art. 93 ust. 1 ww. stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Stosownie do utrwalonego w tym względzie orzecznictwa realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2005 r., sygn. akt II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7 oraz z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 572/05 orzeczenie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: CBOSA).

Jak wynika z akt sprawy i nie jest między stronami sporne, organ nadzoru nie orzekł w terminie wskazanym w art. 91 ust. 1 u.s.g. o nieważności zaskarżonej uchwały, co uprawniało go do podjęcia działań na podstawie art. 93 u.s.g.

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują

oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi - odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi - przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. Wg normy 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, z późn. zm., dalej p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Przedmiotem tak opisanej kontroli jest wskazana na wstępie uchwała Rady Miejskiej w Międzyzlesiu z dnia 25 czerwca 2021 r. nr XXXIV/182/2021 w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, która podlega zaskarżeniu jako akt prawa miejscowego. Organ nadzoru zaskarżył ją w części Załącznika nr 1 w części, w jakiej, wymaga on podania od wnioskodawcy numeru telefonu oraz Załącznika nr 2 w części, w jakiej wymaga on podania numeru PESEL.

Na wstępie jednak konieczne jest odniesienie do podanej przez organ informacji o uchwaleniu w dniu 28 stycznia 2022 r. uchwały nr XLIII/237/2022 w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, uwzględniającej w całości uwagi organu nadzoru. Otóż podjęcie przez organ nowej uchwały nie oznacza, że bezprzedmiotowości postępowania prowadzonego w sprawie zaskarżonego aktu. Zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała mogła być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2005 r., sygn. akt OSK 1290/04, z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07 oraz z dnia 4 listopada 2010 r. sygn. akt II OSK 1783, orzeczenia dostępne w CBOSA).

W rozpoznawanej sprawie nie sposób wykluczyć, że na podstawie zapisów zawartych w uchwale mogły być podejmowane określone czynności, w tym te ukierunkowane na wywołanie określonych skutków prawnych. Zatem dla czynności prawnych podjętych na podstawie zaskarżonej uchwały istotne znaczenie mogą mieć skutki stwierdzenia jej nieważności, a nie te wynikające z jej zmiany. Tym samym, uznając, że w sprawie nie istniały podstawy do umorzenia postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., co uzasadnia merytoryczną kontrolę zaskarżonego aktu.

W tym zakresie za uzasadnione uznać trzeba zarzuty skargi, co nakazywało stwierdzenie nieważności objętej kontrolą sądu uchwały we wnioskowanym przez organ nadzoru zakresie. Istota problemu sprowadza się do oceny, czy istotnie organy jednostek samorządu terytorialnego uchwalając wzory spornych wniosków i deklaracji nie mogą wykraczać poza zakres danych szczegółowo określonych przez ustawodawcę w przepisach art. 7 ust. 1c i ust. 1d ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Słowem czy zapisy w Załącznikach nr 1 i nr 2 spornej uchwały muszą być konkretnie, jednoznacznie umocowane w regulacji ustawowej, czy też należy przyjąć, że ustawowe upoważnienie do kształtowania treści wniosku i deklaracji jest generalne.

W opinii Sądu, przyjęty przez organ nadzoru pogląd o szczegółowym zakresie uregulowania jest uzasadniony prawnie. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Takim aktem w niniejszej sprawie jest ustawa o dodatkach mieszkaniowych, która w art. 7 ust. 1e stanowi, że rada gminy określa, w drodze uchwały, wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzór deklaracji, o której mowa w ust. 1. Z kolei norma z art. 7 ust. 1 ustawy regulująca przyznanie dodatku mieszkaniowego - 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 poprzedzających dzień złożenia wniosku oraz dokumenty potwierdzające wysokość ponoszonych w miesiącu poprzedzającym dzień złożenia wniosku wydatków związanych z zajmowaniem lokalu mieszkalnego. Dodatkowo art. 7 w ust. 1c tej ustawy w 10 punktach konkretnie reguluje co musi zawierać wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego, stanowić, że winien zawierać: 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.

W dalszym zapisie art. 7 ust. 1d ustawy o dodatkach mieszkaniowych ustawodawca podał elementy deklaracji, o której mowa w ust. 1, do których podania zobowiązany jest wnioskodawca. Wskazano tam na: 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.

Przywołane regulacje obrazują kompleksowe uregulowanie przez ustawodawcę wymogów dotyczących trybu przyznawania dodatków mieszkaniowych. Kwestie te zostały przedstawione jednoznacznie i konkretnie, ustanawiając zamknięty katalog, enumeratywnie wyliczonych elementów, do podania których zobowiązany jest wnioskodawca świadczenia. Tym samym jakiegokolwiek zamieszczanie w uchwale - akcie prawa miejscowego - dodatkowych danych we wniosku lub deklaracji, poza objętymi wskazanymi regulacjami uznać trzeba za wykraczające poza kompetencję ustawową.

Tożsamy pogląd na gruncie spornych w sprawie regulacji został wypowiedziany w wyroku Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 stycznia 2022 r. sygn. akt III SA/GI 1030/21 (dostępne w CBOSA). Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela zawarte tam poglądy.

Z mocy art. 91 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie podkreśla się, że termin „sprzeczność” jest pojęciem nieostrym. Przez sprzeczność należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2006r., sygn. akt I OSK 1287/06, dostępne w CBOSA). Sprzeczność z prawem uchwały (zarządzenia) organu samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji, gdy doszło do wydania aktu z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał (zarządzeń), podstawy prawnej podejmowania uchwał (zarządzeń), przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz naruszenia przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (zarządzeń) (por.m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, dostępne w CBOSA). Sprzeczność uchwały (zarządzenia) z prawem musi być oczywista i bezpośrednia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2296/06, dostępne w CBOSA). A taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie. Organ wbrew zapisom ustawy precyzyjnie regulującym wymogi wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego, jak i deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, zawarł w treści wzorów tych dokumentów informacje, których nie wskazał ustawodawca. Tym samym organ wykroczył poza granice umocowania, co skutkowało stwierdzeniem nieważności uchwały w zakresie wykraczającym poza ramy upoważnienia. Błąd dotyczył zapisów zawartych w Załącznikach do uchwały szczegółowo opisanych w sentencji wyroku.

Wobec powyższego Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały, w zakresie opisanym w sentencji wyroku.