



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.656.2021

Łódź, 17 września 2021 r.

Rada Gminy Konopnica

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

stwierdzam nieważność

ust. 1 w zakresie wyrazu „PESEL”, ust. 6 oraz ust. 7 załącznika do uchwały Nr XXVIII/175/21 Rady Gminy Konopnica z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o wypłatę dodatku energetycznego.

Uzasadnienie

Rada Gminy Konopnica podjęła w dniu 12 sierpnia 2021 r. uchwałę Nr XXVIII/175/21 w sprawie określenia wzoru wniosku o wypłatę dodatku energetycznego, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 sierpnia 2021 r.

W dniu 30 sierpnia 2021 r. zawiadomiono o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego określonego w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności powyższej uchwały. Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły obowiązku podania w ust. 1 numeru PESEL, ust. 6 oraz ust. 7 wzoru wniosku o wypłatę zryczałtowanego dodatku energetycznego stanowiącego załącznik do ww. uchwały.

Odpowiadając na uwagi organu nadzoru, Przewodniczący Rady Gminy Konopnica w piśmie z dnia 2 września 2021 r., znak: SO.0711.21.2021 przesłał wyjaśnienia, z których wynika, że na najbliższej sesji Rady Gminy Konopnica w miesiącu wrześniu zostanie przedstawiony projekt uchwały uwzględniający zastrzeżenia organ nadzoru.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Pomimo powyższego oświadczenia, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5d ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 716 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą.

Organ nadzoru uznał, że zapis w ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały w zakresie wyrazu "PESEL" w sposób istotny narusza prawo.

Stosownie do art. 5d ust. 1 – ust. 3 ustawy, dodatek energetyczny przyznaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji, na wniosek odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej. Do wniosku dołącza się kopię umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej. Rada gminy określa, w drodze uchwały wzór wniosku o wypłatę dodatku energetycznego. Dane osobowe przetwarzane w zakresie niezbędnym do wypłacenia dodatku energetycznego przechowuje się przez okres nie dłuższy niż 5 lat od dnia zaprzestania wypłacania tego dodatku.

Z treści art. 3 pkt 13c ustawy wynika natomiast, że odbiorcą wrażliwym energii elektrycznej jest osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133 z późn. zm.), która jest stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkuje w miejscu dostarczania energii elektrycznej. Zatem organem uprawnionym do przyznania dodatku energetycznego jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej, do którego to miejsca jest dostarczana ww. odbiorcy energia elektryczna. Miejsce dostarczania energii elektrycznej będzie wynikało z umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym, której stroną jest odbiorca wrażliwy energii elektrycznej.

W ocenie organu nadzoru ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „PESEL” jest sprzeczny z art. 5d ust. 2 w związku z art. 3 pkt 13c ustawy. Wymóg podania numeru PESEL nie stanowi bowiem informacji niezbędnych do prawidłowego obliczenia wysokości dodatku energetycznego, nie wpływa na samo uprawnienie do otrzymania dodatku energetycznego ani na jego wysokość. Jak wskazano powyżej dodatek energetyczny przysługuje osobie, której przyznano dodatek mieszkaniowy, która jest stroną umowy kompleksowej lub umowy

sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkuje w miejscu dostarczania energii elektrycznej. Wysokość dodatku energetycznego uzależniona jest natomiast od liczby osób tworzących wraz z wnioskodawcą gospodarstwo domowe, o czym stanowi treść art. 5c ust. 3 ustawy a także art. 5c ust. 4 tej ustawy i wydawanego na jego podstawie przez ministra właściwego do spraw energii obwieszczenia w sprawie ustalenia wysokości dodatku energetycznego na kolejne 12 miesięcy. Wymóg podania numeru PESEL wnioskodawcy jest zatem nieuprawnionym tworzeniem przez Radę dodatkowych, nieprzewidzianych ustawowo kryteriów służących do prawidłowego obliczenia wysokości dodatku energetycznego. Wskazać należy, że numer PESEL nie jest niezbędnym elementem pozwalającym na weryfikację miejsca zamieszkania wnioskodawcy, gdyż miejsce jego zamieszkania będzie wynikać z umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym, o których mowa w art. 5d ust. 1 zd. 2 ustawy.

Ponadto organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu ust. 6 załącznika do uchwały, w którym Rada Gminy wskazała warunki uprawniające do uzyskania dodatku energetycznego. Powyższe stanowi modyfikację art. 5e ustawy. Rada gminy nie może regulować ani modyfikować w uchwale tego, co jest już uregulowane w akcie wyższego rzędu. W § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 poz. 283) określono, że w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Powyższe unormowania stanowią podstawę sformułowanej w orzecznictwie sądownoadministracyjnym zasady zakazu umieszczania (przepisywania) unormowań aktów ustawowych w aktach niższego rzędu, w tym w aktach prawa miejscowego. WSA w Opolu w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r. (sygn. akt II SA/Op 58/09) wypowiedział się w zakresie dopuszczalności powtarzania zapisów ustawowych w aktach stanowiących przez organy samorządu terytorialnego, w orzecznictwie sądownoadministracyjnym – w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, a mianowicie, że stanowi to istotne naruszenie prawa, ponieważ w sytuacji zastosowania w uchwale powtórzeń unormowań ustawowych należy liczyć się z tym, iż powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08; z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK

1077/09; z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09; z dnia 10 listopada 2009 r., sygn., akt II OSK 1256/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10).

Dodatkowo organu nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu zawartego w załączniku do uchwały w ust. 7 o treści: „Oświadczam, że jestem świadomy/świadoma odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”.

Zgodnie z art. 233 § 1 Kodeksu karnego kto składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Zgodnie zaś z treścią art. 233 § 6 Kodeksu karnego, przepisy § 1 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis szczególny przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

W świetle powyższej regulacji, odebranie od osoby oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej jest dopuszczalne wówczas, gdy możliwość taką przewiduje przepis ustawy nie zaś innego aktu, choćby miał on charakter powszechnie obowiązujący. W szczególności, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rygorem takiego nie może zastrzec w akcie prawa miejscowego, ponieważ do tego rodzaju działania nie został upoważniony. Rozpatrując kwestię zamieszczania ww. klauzuli w akcie prawa miejscowego WSA w Warszawie w wyroku z dnia 25 września 2017 r., sygn. akt III SA/Wa 2628/17, stwierdził, że upoważnienie do uprzedzania o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, o którym mowa w art. 233 § 6 Kodeksu karnego musi wynikać z ustawy na podstawie której prowadzone jest postępowanie. Regulacje prawne ustawy o samorządzie gminnym i ustawy Prawo energetyczne nie przewidują prawa rady gminy do wydawania uchwał dotyczących wzoru wniosku o wypłatę dodatku energetycznego w zakresie wiedzy wnioskodawcy o odpowiedzialności za składanie fałszywych oświadczeń. Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (patrz wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt I SA/Ke 506/12).

Zarówno w doktrynie jak również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym, zgodnie z którym powinny być one interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakres umocowania do stanowienia aktów prawnych niższego rzędu nie może być interpretowany

rozszerzająco. Oznacza to, między innymi, że taki akt nie może regulować wskazanych w ustawie materii w sposób dowolny, z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego, jak też nie może regulować tego co już zostało ustawowo uregulowane. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Nadzór nad działalnością gminy sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem - art. 85 ww. ustawy. Tak więc, w przypadku istotnego naruszenia prawa, organ nadzoru jest zobowiązany zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 91 ust. 1 tej ustawy orzec o nieważności uchwały w całości lub w części.

Wykazane wyżej uchybienie polegające na przekroczeniu przez Radę Gminy Konopnica upoważnienia wynikającego z art. 5d ust. 2 w związku z art. 3 pkt 13c ustawy, w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa, w związku z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i należało orzec jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Wójt Gminy Konopnica