



KN-I.4131.1.275.2019.20

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

orzekam

nieważność uchwały nr VIII/68/2019 Rady Miejskiej w Kobylinie z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie: wprowadzenia wzoru wniosku o wypłatę dodatku energetycznego - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 czerwca 2019 r. Rada Miejska w Kobylinie podjęła uchwałę nr VIII/68/2019 w sprawie: wprowadzenia wzoru wniosku o wypłatę dodatku energetycznego.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) oraz art. 5d ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 755 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 czerwca 2019 r.

Dokonując oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi art. 5d ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 755 ze zm.), zwanej dalej „Prawem energetycznym”. Zgodnie z tym przepisem, rada gminy określa, w drodze uchwały, wzór wniosku o wypłatę dodatku energetycznego. Jednocześnie w § 3 uchwały Rada

Miejska w Kobylinie postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

Na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5d ust. 2 Prawa energetycznego, Rada Miejska w Kobylinie określiła wzór wniosku o wypłatę dodatku energetycznego, stanowiący załącznik do badanej uchwały. W przyjętym wzorze wniosku zamieszczone zostało oświadczenie dotyczące osób zamieszkujących w gospodarstwie domowym, w ramach którego przewidziano obowiązek podania danych tychże osób obejmujących: imię i nazwisko, stopień pokrewieństwa i datę urodzenia.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Kobylinie w przyjętym wzorze wniosku o wypłatę dodatku energetycznego w sposób nieuprawniony zobowiązała osobę ubiegającą się o wypłatę dodatku energetycznego do złożenia oświadczenia wskazującego: imię, nazwisko, stopień pokrewieństwa oraz datę urodzenia osób, z którymi wnioskodawca prowadzi wspólne gospodarstwo domowe. Zdaniem organu nadzoru, zakres danych osobowych objęty treścią uchwalonego wzoru wniosku o przyznanie dodatku energetycznego wykracza poza zakres danych niezbędnych do realizacji celu, dla którego dane są przetwarzane - w analizowanym przypadku dane osób zamieszkujących w gospodarstwie domowym wnioskodawcy (imię i nazwisko, stopień pokrewieństwa, data urodzenia).

Zdaniem organu nadzoru, do zrealizowania celu, jakim jest przyznanie dodatku energetycznego w oparciu o art. 5c – art. 5e Prawa energetycznego, niezbędne jest wyłącznie ustalenie liczby osób składających się na gospodarstwo domowe. Zgodnie bowiem z obwieszczeniem Ministra Energii z dnia 11 kwietnia 2019 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od dnia 1 maja 2019 r. do dnia 30 kwietnia 2020 r. (M.P. z 2019 r. poz. 402) wysokość dodatku energetycznego obowiązująca od dnia 1 maja 2019 r. do dnia 30 kwietnia 2020 r. dla gospodarstwa domowego: 1) prowadzonego przez osobę samotną wynosi 11,37 zł/miesiąc; 2) składającego się z 2 do 4 osób wynosi 15,80 zł/miesiąc; 3) składającego się z co najmniej 5 osób wynosi 18,96 zł/miesiąc.

Wobec powyższego, obowiązek podania danych osobowych członków gospodarstwa domowego, które nie są niezbędne do załatwienia sprawy przez organ, uznać należy za sprzeczny z zasadą minimalizacji danych osobowych (adekwatności), która jest wyrażona w art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy nr 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych) (Dz. Urz. UE. L 119 z 04.05.2016, str. 35).

Organ nadzoru stwierdza również, iż rada bez podstawy prawnej wprowadziła do wzoru wniosku o wypłatę dodatku energetycznego oświadczenie o treści: „Pouczony/a o odpowiedzialności karnej przewidzianej w art. 233 § 1 Kodeksu karnego, który przewiduje, „Kto składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 m-cy do 8 lat”.

Żaden z przepisów art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.), zwanej dalej „Kodeksem karnym”, nie stanowi podstawy przypisania odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia przez osobę ubiegającą się o przyznanie dodatku energetycznego.

Postanowienia art. 233 Kodeksu karnego dotyczą przestępstw składania fałszywych: zeznań (§ 1 - 3), opinii, ekspertyz lub tłumaczeń (§ 4 - 4a) oraz oświadczeń (§ 6). Podkreślić należy, że przestępstwa fałszywych zeznań można dopuścić się w postępowaniu sądowym albo też w innym postępowaniu, przy czym ustawodawca wymaga, by było to postępowanie prowadzone na podstawie ustawy. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 2 lutego 2004 r. (sygn. akt: V KK 168/03) wyjaśnił: „Zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy przez świadka w postępowaniu innym niż sądowe wypełnia znamię czynności sprawczej przestępstwa określonego w art. 233 § 1 k.k. wtedy, gdy toczy się ono na podstawie ustawy, której przepisy stanowią, że zeznanie świadka służy za dowód w tym postępowaniu i uprawniają zarazem przyjmującego zeznanie do uprzedzenia świadka o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania”.

Ustawodawca w art. 233 § 6 Kodeksu karnego rozciąga odpowiedzialność za składanie fałszywych zeznań również na składanie fałszywych oświadczeń przyjmując, że: „Przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 25 października 2012 r. (sygn. akt: I SA/Ke 506/12) stwierdził, że: „jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymagany oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), 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 (zeznań)”.

Podkreślić należy, że zapis taki ustawodawca wprowadził m.in. w art. 7 ust. 2a ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 180 ze zm.),

natomiast nie ma takiego odpowiednika w ustawie regulującej dodatki energetyczne. Tym samym zawarcie oświadczenia o odpowiedzialności karnej we wzorze wniosku o wypłatę dodatku energetycznego, w ocenie organu nadzoru, wykracza poza zakres kompetencji rady gminy wynikający z art. 5d ust. 2 Prawa energetycznego i narusza prawo w sposób istotny.

Zdaniem organu nadzoru, uchwała w sprawie określenia wzoru wniosku o wypłatę dodatku energetycznego w świetle art. 94 i art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest aktem prawa miejscowego, bowiem ustanawia przepisy powszechnie obowiązujące.

Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji, uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zawierające normy generalne i abstrakcyjne (a zatem mające charakter normatywny) i adresowane do podmiotów niepowiązanych organizacyjnie z tymi jednostkami (a więc mające charakter powszechnie obowiązujący), winny być traktowane jako akty prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, LEX 275445).

Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt: IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto powinien mieć charakter zewnętrzny, być aktem generalnym i abstrakcyjnym oraz zawierać normy kompetencyjne, dające możliwość działania wobec innych podmiotów (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 lipca 2008 r. sygn. akt: II OSK 530/08). A zatem, jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt: II OSK 134/05; ONSA/WSA 2006/5/137, akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

W opinii organu nadzoru, uchwała w sprawie wzoru wniosku o wypłatę dodatku energetycznego podejmowana na podstawie art. 5d ust. 2 ustawy Prawo energetyczne posiada przedstawione powyżej cechy, a zatem należy zaliczyć ją do aktów prawa miejscowego.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że zapis zawarty w § 3 przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. ze zm.) w związku z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej

Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), poprzez wskazanie, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, podczas gdy jej wejście w życie wymaga publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego, do których należy badana uchwała, jest ich publikacja o charakterze promulgacyjnym, w sposób określony w art. 13 oraz art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy te wyraźnie stanowią, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, tj. akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt określi termin dłuższy.

W związku z powyższym, przyjęty przez Radę Miejską w Kobylinie termin wejścia w życie nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Dlatego przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego i zgodnie z powołanymi powyżej przepisem powinna wejść w życie po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

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

(-) Zbigniew Hoffmann

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Kobylinie

Burmistrz Kobyлина