



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 maja 2025 r.

Poz. 4454

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.111.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 9 maja 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność pkt I załącznika nr 2 do uchwały nr XII/97/2025 Rady Gminy Sieroszewice z dnia 7 kwietnia 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Sieroszewice obejmującego zwrot: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Oświadczam, że: 1. Posiadam/nie posiadam* tytułu prawnego do innego lokalu. 2. Posiadam/nie posiadam* uprawnień samoistnych lub pochodnych do innego lokalu” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 7 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Sieroszewice podjęła uchwałę nr XII/97/2025 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Sieroszewice, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 11 kwietnia 2025 r.

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

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725), zwanej dalej „ustawą”, rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel.

W myśl art. 21 ust. 3 ustawy: „Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu; 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy; 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu; 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach;

5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej; 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy; 6a) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności; 6b) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b”.

Z powyższego przepisu wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Użycie przez ustawodawcę (przy wyliczaniu zakresu dopuszczalnej regulacji przez radę gminy) sformułowania „w szczególności”, nie oznacza dowolności uchwalania treści prawa miejscowego, gdyż jego treść winna mieścić się w zakresie upoważnienia, pozostawać w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej oraz nie może prowadzić do naruszenia zasad Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei 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 RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym 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; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). 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.

Mocą badanej uchwały Rada Gminy Sieroszewice ustaliła „Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy”, stanowiące załącznik nr 1 do uchwały, a także wzór „Wniosku o przydział lokalu mieszkalnego/najmu socjalnego”, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały, zwany dalej „Wzorem wniosku”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi zawarty we Wzorze wniosku pkt I o treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Oświadczam, że: 1. Posiadam/nie posiadam* tytułu prawnego do innego lokalu. 2. Posiadam/nie posiadam* uprawnień samoistnych lub pochodnych do innego lokalu”.

Nie budzi wątpliwości, że osoba ubiegająca się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy winna złożyć stosowny w tej sprawie wniosek, co pośrednio wynika z przepisu art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, upoważniającego radę gminy do określenia w przedmiotowej uchwale „trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposobu poddania tych spraw kontroli społecznej”.

Na poziomie ustawowym nie zawarto unormowań dotyczących wniosku o najem lokali. Ustawodawca normuje natomiast kwestie dotyczące innych dokumentów, które zobowiązana jest złożyć osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy.

W myśl art. 21b ust. 1 ustawy: „Osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy składa deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji oraz oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego. W deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego oraz oświadczeniu o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego uwzględnia się osoby będące członkami gospodarstwa domowego w dniu składania tych dokumentów”.

Ustawodawca w art. 21b ust. 2 ustawy postanowił, że: „W sprawach dotyczących wzoru deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2021 oraz z 2022 r. poz. 1561 i 2456) dotyczące deklarowania dochodów przy ustalaniu wysokości dodatków

mieszkaniowych”. Na marginesie należy dodać, że powołana ustawa o dodatkach mieszkaniowych wskazuje, jakie dane powinna zawierać przedmiotowa deklaracja (art. 7 ust. 1d), jak również upoważnia radę gminy do określenia, w drodze uchwały, wzoru takiej deklaracji (art. 7 ust. 1e). Z kolei oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego składa się zgodnie z wzorem określonym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 7 ust. 15 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (art. 21b ust. 3 ustawy).

Ponadto, na żądanie gminy najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest obowiązana do złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości (art. 21b ust. 4 ustawy), przy czym przez pobliską miejscowość należy rozumieć „miejscowość położoną w powiecie, w którym znajduje się lokal, lub powiecie graniczącym z tym powiatem” (art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy).

Zgodnie z art. 21b ust. 5 ustawy: „Deklarację, o której mowa w ust. 1, oraz oświadczenia, o których mowa w ust. 1 i 4, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. W deklaracji i oświadczeniach zamieszcza się klauzulę w brzmieniu: «Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia». Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że odpowiedzialność karna za składanie fałszywych zeznań przewidziana została w art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383), zwanej dalej „Kodeksem karnym”. 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.

W art. 233 § 6 Kodeksu karnego ustawodawca 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”. W uzasadnieniu wyroku WSA w Kielcach z 25 października 2012 r. I SA/Ke 506/12 stwierdzono: „Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym 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)”. Takiego upoważnienia nie może kreować akt rangi podstawowej (por. wyrok NSA z 11 lipca 2017 r. II FSK 1219/17).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Gminy Sieroszewice nie była upoważniona do zamieszczenia w uchwalonym przez nią Wzorze wniosku klauzuli w brzmieniu: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”, jak również powiązanych z tą klauzulą oświadczeń o treści: „1. Posiadam/nie posiadam* tytułu prawnego do innego lokalu. 2. Posiadam/nie posiadam* uprawnień samoistnych lub pochodnych do innego lokalu”.

Z treści art. 21b ust. 5 ustawy wyraźnie wynika, że pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia składa się jedynie deklarację, o której mowa w ust. 1 (tj. deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji) oraz oświadczenia, o których mowa w ust. 1 (tj. o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego) i w ust. 4 (tj. o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości, które najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest obowiązana złożyć jedynie na żądanie gminy). Rygorem odpowiedzialności karnej prawodawca miejscowy nie może natomiast objąć innych, nieprzewidzianych ustawowo przypadków oświadczeń, bowiem sprzeciwiają się temu przepisy art. 233 § 6 Kodeksu karnego. Żaden przepis ustawy nie przewiduje obowiązku złożenia oświadczeń o treści ustalonej przez Radę Gminy Sieroszewice w pkt I Wzoru wniosku, a tym bardziej objęcia ich rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

Podsumowując, Rada Gminy Sieroszewice, wprowadzając we Wzorze wniosku omawianą regulację pkt I, w sposób istotny naruszyła normę kompetencyjną wynikającą z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 w związku

z art. 21b ust. 5 ustawy w związku z art. 233 § 6 Kodeksu karnego, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwej regulacji.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Sieroszewice

Wójt Gminy Sieroszewice