



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 29 października 2021 r.

Znak: P-1.4131.323.2021.AB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. 1372, poz. 1834)

stwierdzam nieważność

- §2 ust. 4,
- §2 ust. 5 w zakresie wyrazów: „nie dłuższy niż 2 lata”,
- §14,
- §15 ust. 1 w zakresie wyrazów: „który nie otrzymuje dodatku mieszkaniowego”,
- §15 ust. 6 w zakresie wyrazu: „maksymalnie”,
- §15 ust. 7 zd. drugie,
- §21 uchwały Nr XLI/341/2021 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 28 września 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Darłowo, a także Załącznika Nr 1 do tej uchwały, stanowiącego wniosek o przydział lokalu mieszkalnego/najmu socjalnego lokalu, w części OŚWIADCZENIA w zakresie wyrazów: „Oświadczam, że nie posiadam i wszystkie osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania nie posiadają prawa do własności lub współwłasności lokalu lub budynku mieszkalnego, spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, prawa najmu lokalu towarzystwa budownictwa społecznego, najmu lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, najmu lokalu stanowiącego własność osób prywatnych” oraz „Oświadczam, że zostałem(łam) pouczony(-na) o odpowiedzialności karnej z art. 233 § 1 Kodeksu karnego. (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 do lat 8)”, jak również Załącznika nr 3 do wniosku o przyznanie lokalu mieszkalnego/najmu socjalnego lokalu.

Uzasadnienie

W dniu 28 września 2021 r. Rada Miejska w Darłowie podjęła uchwałę Nr XLI/341/2021 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Darłowo. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 30 września 2021 r.

Materialnoprawną podstawę badanego aktu stanowi art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹, który przyznaje radzie miejskiej kompetencję do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasad i kryteriów wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel.

Zgodnie z art. 21 ust. 3 ww. ustawy zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

1) *wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca 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.*

Niewątpliwie, uchwała podjęta na podstawie ww. regulacji, stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza, że powinna ona ściśle odpowiadać granicom wyznaczonym przez ustawodawcę w przepisie zawierającym upoważnienie, a nadto, nie może być sprzeczna z unormowaniami zamieszczonymi w aktach hierarchicznie wyżej usytuowanymi. Rada miejska, podejmując uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu, jest zobowiązana uregulować w nim wszystkie enumeratywnie wymienione w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego kwestie, o czym przesądza użycie zwrotu „w szczególności”, natomiast nie może normować takich zagadnień, co do których wypowiedział się już prawodawca w ustawie (w tym niedopuszczalne jest modyfikowanie przepisów ustawowych), bądź o których decyduje organ wykonawczy gminy jako strona umowy, której przedmiotem jest najem lokalu mieszkalnego z zasobu gminy.

Analiza treści uchwały Nr XLI/341/2021 Rady Miejskiej w Darłowie prowadzi do wniosku, że w części nie spełnia ona ww. wymogów ze względów omówionych poniżej.

W rozdziale 1. badanego aktu pn.: *Przepisy ogólne* w **§2 ust. 4** Rada wskazała, że „Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611 z późn. zm.) Gmina weryfikuje spełnianie przez najemców, z wyłączeniem umów najmu socjalnego lokalu, kryterium wysokości dochodu uzasadniającego oddanie w najem lub podnajem lokalu, nie częściej niż co 4 lata”. Stanowiąc w ten sposób Rada zmodyfikowała art. 21c ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie

¹ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611 z późn. zm.).

Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym *Gmina, nie częściej niż co 2,5 roku, weryfikuje spełnianie przez najemców, z wyłączeniem umów najmu socjalnego lokalu, kryterium wysokości dochodu uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu.* Przyznane w tym przepisie uprawnienie należy do właściwości organu wykonawczego gminy, albowiem to ten organ posiada ogólną kompetencję do gospodarowania mieniem komunalnym gminy na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Rada miejska nie została natomiast upoważniona do wprowadzania zmian w zakresie ustalonej w art. 21c ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego częstotliwości realizowania prawa do weryfikowania spełniania przez najemców kryterium wysokości dochodu.

Za przekroczenie granic przyznanego radzie miejskiej upoważnienia, zdaniem organu nadzoru, uznać także trzeba określenie w **§2 ust. 5** badanej uchwały maksymalnego okresu, na jaki zawierana jest umowa najmu lokalu socjalnego (nie dłuższy niż dwa lata). Jak słusznie bowiem zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 12 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 82/19, *ustawodawca nie przyznał radzie gminy żadnych kompetencji w zakresie ustalania okresu, na jaki może być zawarta umowa najmu lokalu socjalnego. Długość okresu, na jaki ma być zawarta taka umowa, ustalają - stosownie do art. 358¹ Kodeksu cywilnego, strony umowy tj. najemca i organ wykonawczy gminy. Uprawnienia organu wykonawczego gminy w tym zakresie wynikają bowiem z przepisów art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym oraz z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2204) przewidującym, iż gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt.* Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 149/13 wskazując, że władcze uregulowanie przez radę gminy długości obowiązywania umowy najmu stanowi nieuprawnioną ingerencję w materię prawa cywilnego, bowiem jest interwencją w uprawnienie stron do ustalenia treści łączącego je stosunku prawnego o charakterze cywilnoprawnym.

Z analogicznych względów jak wyżej konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego zapisów **§14 ust. 1** i **ust. 2** uchwały dotyczących kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu. Dokonując oceny ich legalności trzeba mieć na względzie, że zagadnienia związane z pobieraniem kaucji zostały uregulowane w art. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 *Zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu. Kaucja nie może przekraczać dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu.* W art. 6 ust. 2 przewidziano przypadki, w których kaucji się nie pobiera, zaś w ust. 3 i ust. 4 uregulowano kwestie dotyczące zwrotu kaucji.

Z powyższego wynika po pierwsze, że kaucja nie jest obligatoryjnym elementem umowy najmu lokalu mieszkalnego należącego do gminy, po drugie, jej wysokość nie może przekroczyć dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu. O tym, czy zawarcie umowy będzie zależało od wpłacenia kaucji i w jakiej wysokości (oczywiście w granicach wskazanych przez ustawodawcę), decydować będą strony umowy najmu, z których jedną pozostawać będzie zawsze organ wykonawczy gminy. Taki pogląd wyraził m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 1002/20, podkreślając, że ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy

i o zmianie Kodeksu cywilnego nie upoważnia organu stanowiącego gminy do regulowania w drodze uchwały wysokości kaucji zabezpieczającej. *Rada miejska nie jest stroną umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Tego rodzaju umowa jest zawierana między najemcą a organem wykonawczym gminy (wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta) jako organem gospodarującym mieniem gminy i reprezentującym gminę w świetle art. 30 i art. 31 u.s.g. Wyłącznie zatem te podmioty jako strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie najmu kwestię kaucji zabezpieczającej.*

W rozdziale 12. zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Darłowo Rada Miejska w Darłowie unormowała z kolei zasady stosowania obniżek czynszu m.in. w stosunku do najemców osiągających niskie dochody. Kompetencję do tego rodzaju działania zawiera – poza art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - także art. 7 ust. 2 tej ustawy, z którego wynika, że właściciel lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy może na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego gminy stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców osiągających niskie dochody. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Dalsze unormowania ustawy, tj. art. 7 ust. 3 i ust. 4 stanowią odpowiednio, że *Obniżki, o których mowa w ust. 2, udziela się najemcy na okres 12 miesięcy. W przypadku gdy utrzymujący się niski dochód gospodarstwa domowego to uzasadnia, właściciel, na wniosek najemcy, może udzielać obniżek czynszu na kolejne okresy dwunastomiesięczne (art. 7 ust. 3 ustawy). Najemca ubiegający się o obniżkę czynszu obowiązany jest przedstawić deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego (art. 7 ust. 4 ustawy). Zgodnie natomiast z przepisem art. 7 ust. 9 cyt. aktu W przypadku złożenia deklaracji niezgodnej z prawdą, najemca obowiązany jest zwrócić właścicielowi 200% kwoty nienależnie otrzymanego obniżenia czynszu.*

Z powołanych unormowań wywieść należy następujące wnioski – przede wszystkim o obniżkę czynszu przewidzianą z tytułu osiągnięcia niskich dochodów mogą ubiegać się najemcy, których dochód nie przekracza poziomu dochodu określonego przez radę miejską. Okoliczność ta jest bezsporna. Co ważne, organ ten jednak nie został wyposażony w uprawnienie do wprowadzania innych dodatkowych kryteriów, których spełnienie jest niezbędne do uzyskania tego rodzaju obniżki czynszu. Zastrzeżenie wobec tego przez Radę Miejską w Darłowie w **§15 ust. 1** uchwały Nr XLI/341/2021, że „Najemcy, który nie otrzymuje dodatku mieszkaniowego, Burmistrz Miasta Darłowo może na jego wniosek udzielić obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek” jest sprzeczne z ww. przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Postanowienie to w istocie statuuje kolejny konieczny do spełnienia warunek dla najemcy osiągającego niskie – nieprzekraczające wskazanego przez Radę Miejską kryterium dochodowego - dochody.

Ponadto, zgodnie z wolą prawodawcy wprost wyartykułowaną w art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego obniżki czynszu dla najemców o niskich dochodach udziela się na 12 miesięcy i okres ten ma zastosowanie niezależnie od tego, czy obniżka jest przyznawana pierwszy raz, czy kolejny. Co istotne, organy gminy – wobec kategoriycznego brzmienia ww. unormowania - nie są upoważnione do wydłużania bądź skracania okresu, na jaki przyznawana jest obniżka czynszu dla najemców osiągających niskie dochody, stąd też, wskazanie w **§15 ust. 6** ww. uchwały, że „Obniżki czynszu udziela się najemcy na okres maksymalnie 12 miesięcy.

Burmistrz Miasta Darłowo na wniosek najemcy może udzielić obniżki czynszu na kolejne okresy maksymalnie dwunastomiesięczne (...)” jest istotnie wadliwe. Z regulacji tej wynika bowiem, jakoby Burmistrz Darłowa okres ten mógł skrócić, a możliwość przyznania burmistrzowi tego rodzaju uprawnienia nie znajduje oparcia w przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Kwestionowane postanowienie uchwały stanowi więc modyfikację art. 7 ust. 3 ww. ustawy, co w świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego² stanowi istotne naruszenie prawa. Z taką sytuacją mamy również do czynienia w przypadku **§15 ust. 7 zd. drugie** uchwały w brzmieniu: „W przypadku podania nieprawdziwych informacji we wniosku o obniżkę czynszu, najemca obowiązany jest zwrócić Gminie 200% kwoty nienależnie otrzymanego obniżenia czynszu”. Sankcją w postaci obowiązku zwrotu 200% kwoty nienależnie otrzymanego obniżenia czynszu jest bowiem obwarowane złożenie niezgodnej z prawdą deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego, nie zaś - jak stanowi Rada Miejska w Darłowie - wniosku o udzielenie obniżki.

W końcowej części uchwały Nr XLI/341/2021 tj. w **§21** Rada wskazała, że „W przypadkach szczególnie uzasadnionych nie wymienionych w niniejszej uchwale, lokal mieszkalny lub najem socjalny lokalu może być oddany w najem, po uprzednim zaopiniowaniu przez Społeczną Komisję Mieszkaniową, decyzją Burmistrza Miasta Darłowo”.

W powołanym przepisie Rada posłużyła się pojęciem niedookreślonym „przypadkiem szczególnie uzasadnionym”, nie definiując go, pozostawiając w tym zakresie zupełną swobodę organowi wykonawczemu w jego interpretowaniu. W konsekwencji, na mocy decyzji Burmistrza Darłowa najemcą lokalu mieszkalnego mogłaby zostać osoba, która nie spełnia ustawowych warunków - kryterium dochodowego oraz warunku posiadania niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, co byłoby całkowicie sprzeczne z założeniem ustawodawcy, wyrażonym w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, z którego wynika, że zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków gminnej wspólnoty, osiągających niskie dochody. Do kompetencji rady należy określenie wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu. Nie może być przy tym mowy o przyznaniu przez radę burmistrzowi uprawnienia do oddania w najem lokalu osobie, która nie spełnia kryterium dochodowego. Do tego natomiast prowadzi w istocie przepis §21 badanej uchwały.

Uchwalając zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Darłowo, Rada określiła również wzory następujących dokumentów:

- wniosku o przydział lokalu mieszkalnego/najmu socjalnego lokalu (Załącznik Nr 1) wraz z dołączonymi do niego wzorami: oświadczenia o stanie majątkowym, zaświadczenia z zakładu pracy/miejsca zatrudnienia, deklaracji o wysokości dochodów, klauzuli informacyjnej,

- wniosku o zamianę zajmowanego mieszkania (Załącznik Nr 2) wraz z dołączonymi do niego wzorami: oświadczenia o stanie majątkowym, zaświadczenia z zakładu pracy/miejsca zatrudnienia, deklaracji o wysokości dochodów, klauzuli informacyjnej.

Badając treść ww. Załączników pod kątem ich zgodności z prawem, organ nadzoru stwierdził, że we wzorze pierwszego z ww. dokumentów, tj. wzorze wniosku o przydział lokalu mieszkalnego/najmu socjalnego lokalu (Załącznik Nr 1 do uchwały) przewidziano

² Tak m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 21 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 1051/19.

wymóg złożenia przez wnioskodawcę oświadczenia o nieposiadaniu przez niego, jak też wszystkie osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania „prawa do własności lub współwłasności lokalu lub budynku mieszkalnego, spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, prawa najmu lokalu towarzystwa budownictwa społecznego, najmu lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, najmu lokalu stanowiącego własność osób prywatnych”. Działanie to nie znajduje jednak oparcia w przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Prawodawca przewiduje bowiem jedynie w art. 21b ust. 4 ustawy możliwość żądania przez gminę od najemcy lub osoby ubiegającej się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości.

Jako działanie istotnie wadliwe należy także uznać zawarcie w Załączniku Nr 1 do uchwały Nr XLI/341/2021 klauzuli o treści: „Oświadczam, że zostałem(łam) pouczone(-na) o odpowiedzialności karnej z art. 233 § 1 Kodeksu karnego. (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 do lat 8)”.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że Rada Miejska w Darłowie, przywołując brzmienie art. 233 §1 Kodeksu karnego³, zmodyfikowała jego treść, przepis ten stanowi bowiem, że *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*. Ponadto, co ma istotne znaczenie, warunkiem odpowiedzialności jest - zgodnie z art. 233 §2 Kodeksu karnego - aby przyjmujący zeznanie, działając w zakresie swoich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie lub odebrał od niego przyrzeczenie. Brak pouczenia wyłącza zatem odpowiedzialność karną za czyn opisany w §1 art. 233. W dalszej kolejności, także istotne jest, że w myśl art. 233 §6 Kodeksu karnego *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*.

A zatem, w świetle powyższych regulacji, uzasadniony jest wniosek, że 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.

Co ma zasadnicze znaczenie w przedmiotowej sprawie, prawodawca nie wprowadził w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, a więc akcie regulującym kwestie dotyczące wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, wymogu, aby osoba ubiegająca się o najem lokalu składała wniosek – pod rygorem odpowiedzialności karnej, przewidzianej w art. 233 §1 Kodeksu karnego. W konsekwencji, wykluczone jest żądanie od wnioskodawcy we wzorze uchwalonego przez Radę Miejską w Darłowie wniosku o przydział lokalu mieszkalnego/najmu socjalnego lokalu złożenia oświadczenia o pouczeniu o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444 z późn. zm.).

Powołana wyżej ustawa przewiduje jedynie w art. 21b ust. 5, że osoba ubiegająca się o najem lokalu jest zobowiązana do złożenia deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji oraz oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego – pod rygorem odpowiedzialności karnej. Tylko złożenie tych dokumentów jest obwarowane takim wymogiem.

Rozpatrując kwestię zamieszczenia ww. klauzuli w akcie prawa miejscowego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 września 2017 r., sygn. akt III SA/Wa 2628/17, stwierdził, że upoważnienie do uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, o którym mowa w art. 233 § 6, musi wynikać z ustawy, na podstawie której prowadzone jest postępowanie. Takiego upoważnienia zatem nie może kreować akt rangi podustawowej. Rada gminy nie jest podmiotem, który stanowi organ podatkowy uprawniony do wymiaru lub poboru podatku, nie uczestniczy w postępowaniu podatkowym ani też w postępowaniu dotyczącym poboru i wykonania zobowiązania podatkowego, w związku z czym nie może tych postępowaniach zobowiązywać do składania oświadczeń o wiedzy w zakresie odpowiedzialności karnej lub też przyjmować te oświadczenia; podstawą takich czynności niewątpliwie nie może być uchwała rady gminy. Regulacje prawne art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.) oraz art. 6a ust. 11 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1381 ze zm.) nie przewidują prawa rady gminy do wydawania uchwał dotyczących wzoru deklaracji podatkowej w zakresie wiedzy deklarującego o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Nie można nawet wykluczyć, że podpisanie i złożenie deklaracji zawierającej sporne w ocenie oświadczenie stwierdzać będzie nieprawdę. Podatnik nie ma obowiązku znać poszczególnych regulacji prawa karnego i jeżeli nie zostanie w tym przedmiocie pouczony, to postępując zgodnie z wzorem deklaracji może podpisać niezgodne z rzeczywistością oświadczenie w tym przedmiocie.

Wprawdzie, ww. orzeczenie dotyczy uchwały w przedmiocie ustalenia wzoru deklaracji podatkowych w zakresie podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości, jednak zawarte w nich tezy w całej rozciągłości znajdują zastosowanie w niniejszej sprawie. Istota rozważań Sądu sprowadza się do konstatacji, iż rada miejska nie jest umocowana do pouczenia wnioskodawców, ubiegających się o najem lokalu mieszkalnego, o odpowiedzialności karnej za podawanie we wniosku nieprawdziwych informacji, ponieważ tego rodzaju upoważnienie nie wynika z ustawy, w oparciu o którą rada miejska uchwaliła akt prawa miejscowego.

Mając więc na względzie przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴, który stanowi, że organy władzy publicznej (a więc niewątpliwie także i organ samorządu terytorialnego, jakim jest Rada Miejska w Darłowie) działają na podstawie i w granicach prawa i to, że przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie przewidują możliwości odebrania od osoby składającej wniosek o przydział lokalu mieszkalnego oświadczenia w trybie art. 233 Kodeksu karnego, uzasadnione jest twierdzenie, że Rada Miejska w Darłowie przekroczyła zakres upoważnienia, ustawowego umieszczając tego rodzaju zastrzeżenie w Załączniku Nr 1 do badanego aktu.

Jako Załącznik nr 3 do wzoru wniosku o przydział lokalu mieszkalnego/najem socjalny lokalu określony został wzór deklaracji o wysokości dochodów. W myśl art. 21b ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego *Osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu*

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 97, poz. 483 z późn. zm.).

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.

Deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego składa się – w myśl art. 21b ust. 2 ww. ustawy - zgodnie z wzorem określonym przez organ stanowiący gminy na podstawie art. 7 ust. 1e ustawy o dodatkach mieszkaniowych.⁵ Nie budzi zatem wątpliwości kompetencja Rady Miejskiej w Darłowie do określenia wzoru deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego. Rada Miejska w Darłowie zrealizowała to upoważnienie, podejmując uchwałę Nr XXXVIII/318/2021 w sprawie wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego⁶.

Ustalony natomiast w uchwale Nr XLI/341/2021 wzór deklaracji o wysokości dochodów nie jest tożsamy ze wzorem deklaracji przyjętym w uchwale Nr XXXVIII/318/2021, co ważne jednak, jego istotna wadliwość wynika z faktu, że nie odpowiada on warunkom określonym w art. 7 ust. 1d ustawy o dodatkach mieszkaniowych, nie przewiduje bowiem wymogu podania w deklaracji informacji o wysokości średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego. Dlatego też, nie może się on ostać w obrocie prawnym.

Na zakończenie, podkreślenia również wymaga, że organ administracji publicznej, tworząc akt o charakterze normatywnym, powinien czynić to z uwzględnieniem zasad prawidłowej legislacji, w tym, zgodnie z regułami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁷. W myśl §119 w zw. z §143 Załącznika do tego rozporządzenia na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Dlatego też, zdaniem organu nadzoru, warunki dotyczące kształtowania wysokości czynszu za lokal mieszkalny, w szczególności odnoszące się do czynników określonych w art. 7 ust. 1 tej ustawy - powinny zostać unormowane w treści uchwały wydanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, a zatem jako część wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Rada Miejska w Darłowie, ustalając w Załączniku Nr 3 do uchwały Nr XLI/341/2021 czynniki wpływające na wysokość czynszu i odpowiadający im określony procent obniżki czynszu, zrealizowała w ten sposób częściowo upoważnienie wynikające z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, regulując przy tym kwestie dotyczące obniżenia czynszu w sposób odmienny niż wynika to z obowiązującej uchwały Nr XLVI/345/2017 z dnia 26 października 2017 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej w Darłowie na lata 2017-2021⁸. W konsekwencji takiego działania, a zatem uregulowania tego samego zagadnienia w dwóch różnych uchwałach, po stronie najemców,

⁵ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2133 z późn. zm.).

⁶ Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego poz. 3050.

⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

⁸ Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego poz. 4764.

którzy wywodzą dla siebie na ich podstawach określone uprawnienia, powstaną uzasadnione wątpliwości co do rzeczywistej treści i zakresu tych uprawnień.

W świetle przedstawionej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności §2 ust. 4, §2 ust. 5 w zakresie wyrazów: „nie dłuższy niż 2 lata”, §14, §15 ust. 1, §15 ust. 6 w zakresie wyrazu: „maksymalnie”, §15 ust. 7 zd. drugie, i §21 uchwały Nr XLI/341/2021 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 28 września 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Darłowo, a także Załącznika Nr 1 do tej uchwały, stanowiącego wniosek o przydział lokalu mieszkalnego/najmu socjalnego lokalu, w części OŚWIADCZENIA w zakresie wyrazów: „Oświadczam, że nie posiadam i wszystkie osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania nie posiadają prawa do własności lub współwłasności lokalu lub budynku mieszkalnego, spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, prawa najmu lokalu towarzystwa budownictwa społecznego, najmu lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, najmu lokalu stanowiącego własność osób prywatnych” oraz „Oświadczam, że zostałem(łam) pouczone(-na) o odpowiedzialności karnej z art. 233 § 1 Kodeksu karnego. (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 do lat 8)”, jak również Załącznika nr 3 do wniosku o przyznanie lokalu mieszkalnego/najmu socjalnego lokalu.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Wojewoda Zachodniopomorski

Zbigniew Bogucki

otrzymują:

1. Rada Miejska w Darłowie,
2. a.a.