



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 października 2021 r.

Poz. 4345



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN- II.4131.304.2021

z dnia 27 października 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XX/116/2021 Rady Gminy Markuszów z dnia 28 września 2021 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, w części obejmującej Załącznik Nr 2 do uchwały w zakresie słów: „POUCZENIE Stosownie do art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1444 z późn. zm.) 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.”

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

uchwały Nr XX/116/2021 Rady Gminy Markuszów z dnia 28 września 2021 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, w części obejmującej Załącznik Nr 2 do uchwały w zakresie słów: „*POUCZENIE Stosownie do art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1444 z późn. zm.) 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.*”

Uzasadnienie

Uchwała Nr XX/116/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 października 2021 r.

W podstawie prawnej uchwały Nr XX/116/2021 wskazano m. in. art. 7 ust. 1e ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133, ze zm.).

Przepis ten przyznaje radzie gminy kompetencję do określenia w drodze uchwały wzoru wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego. Uchwała podejmowana w wykonaniu tego upoważnienia ustawowego stanowi akt prawa miejscowego.

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1c ustawy o dodatkach mieszkaniowych, wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego zawiera:

- 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.

Zgodnie natomiast z treścią art. 7 ust. 1d ustawy deklaracja o dochodach gospodarstwa domowego zawiera:

- 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.

Dodatkowo w myśl art. 7 ust. 2a ustawy deklarację o dochodach gospodarstwa domowego wnioskodawca składa pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Wnioskodawca umieszcza w tych dokumentach klauzulę w brzmieniu: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.". Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

Rada Gminy podejmując uchwałę na podstawie art. 7 ust. 1e ww. ustawy jest obowiązana do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej.

W § 1 uchwały Rada postanowiła określić wzór wniosku o wypłatę dodatku mieszkaniowego oraz wzór deklaracji, stanowiące odpowiednio Załącznik Nr 1 oraz Załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały.

W załączniku Nr 2 do uchwały Rada Gminy określiła wzór deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego. W treści wzoru zostało zawarte pouczenie o treści: „*POUCZENIE Stosownie do art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1444 z późn. zm.) 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.*”

W ocenie organu nadzoru dodanie pouczenia o powyższej treści w Załączniku Nr 2 do uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 7 ust. 1e w zw. z ust. 2a ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Jak wskazano powyżej art. 7 ust. 1d ustawy o dodatkach mieszkaniowych określa zamknięty katalog elementów, które składają się na treść deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego. Art. 7 ust. 2a ustawy

o dodatkach mieszkaniowych określa w sposób precyzyjny treść oświadczenia składanego przez osobę składającą deklarację o dochodach gospodarstwa domowego ("*Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.*"), która zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

Brak jest podstaw aby przyjąć – stosownie do stanowiska wyrażonego w wyjaśnieniach Wójta Gminy Markuszów z dnia 26 października 2021 r. (znak: OR.007.1.2021), iż zawarta w przepisie art. 7 ust. 2a ustawy o dodatkach mieszkaniowych fikcja prawna polegająca na zastąpieniu pouczenia organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń przez umieszczoną przez wnioskodawcę w deklaracji klauzulę, nie może być odczytywana w ten sposób, że zniesiony został obowiązek faktycznego pouczenia wnioskodawcy o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Jej zastosowanie nie może prowadzić do zwolnienia organu prowadzącego postępowanie administracyjne od obowiązku pouczenia wnioskodawcy o treści grożącej mu sankcji karnej w przypadku złożenia fałszywego oświadczenia (...). Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 7 ust. 2a nie miało wszakże na celu doprowadzenia do sytuacji, w której wnioskodawca umieszczać będzie określoną w nim klauzulę niezależnie od rzeczywistej świadomości o grożącej mu odpowiedzialności karnej, a miało na celu ułatwienie dowodowe w wykazaniu, że do uprzedzenia wnioskodawcy o grożącej mu odpowiedzialności karnej rzeczywiście doszło. Kwestionowane pouczenie stanowi bowiem wypełnienie obowiązku określonego w art. 233 § 2 i § 6 kodeksu karnego, zgodnie z którym warunkiem odpowiedzialności jest, aby przyjmujący oświadczenie, działając w zakresie swoich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe oświadczenie lub odebrał od niego przyrzeczenie. Uznać należy przy tym, że niedopełnienie wskazanego warunku polegające na braku faktycznego pouczenia zwalniałoby wnioskodawcę składającego fałszywe oświadczenie od odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia (...). Umieszczenie przez wnioskodawcę klauzuli przewidzianej w art. 7 ust. 2a ustawy o dodatkach mieszkaniowych potwierdzać powinno zatem, że do takiego pouczenia rzeczywiście doszło, nie może natomiast sankcjonować sytuacji, w której wnioskodawca podpisać ma oświadczenie zupełnie nieświadomy grożącej mu odpowiedzialności karnej.

W ocenie organu nadzoru przytoczone w wyjaśnieniach argumenty stoją w sprzeczności z treścią art. 7 ust. 2a ustawy o dodatkach mieszkaniowych, który określa treść oświadczenia (art. 7 ust. 2a zd. drugie) oraz wyłącza obowiązek organu do pouczenia składającego oświadczenie o odpowiedzialności karnej w przypadku złożenia fałszywego oświadczenia (art. 7 ust. 2a zd. trzecie).

W myśl przywołanych w wyjaśnieniach przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm.) warunkiem odpowiedzialności jest, aby przyjmujący zeznanie, działając w zakresie swoich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie lub odebrał od niego przyrzeczenie (art. 233 § 2 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 art. 233 § 2 kodeksu karnego).

Zgodzić się należy, iż z brzmienia przytoczonych wyżej przepisów wynika ogólna zasada, iż warunkiem pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań jest uprzednie pouczenie składającego oświadczenie we wniosku przez przyjmującego takie oświadczenie o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Upoważnienie do uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, o którym mowa w art. 233 § 6 k.k. i ze skutkami wskazanymi w tym ostatnim przepisie, musi natomiast wynikać z ustawy.

W ocenie organu nadzoru nie w sposób jednak podzielić stanowiska wyrażonego w wyjaśnieniu, iż treść art. 7 ust. 2a ustawy o dodatkach mieszkaniowych zawiera upoważnienie, o którym mowa w art. 233 § 2 w zw. z art. 233 § 6 k.k. Obowiązująca od dnia 1 lipca 2021 r. treść przepisu szczegółowego jakim jest art. 7 ust. 2a ustawy o dodatkach mieszkaniowych, modyfikuje tą regulację poprzez wyłączenie obowiązku pouczenia o tej odpowiedzialności w przypadku oświadczeń złożonych w deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego dołączanej do wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 24 sierpnia 2021 r., sygn. II SA/Rz 1046/21, który zachowuje swoją aktualność również w odniesieniu do art. 7 ust. 2a ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Z upoważnienia przyznanego radzie gminy nie wynika kompetencja do dodawania w treści wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego dodatkowych

elementów w postaci pouczeń, gdyż ustawodawca w sposób precyzyjny określa zakres treści wskazanych wzorów, wyznaczając precyzyjnie granice udzielonego upoważnienia.

Należy mieć na względzie, że rada gminy w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Każde wykroczenie poza granice upoważnienia udzielonego w ustawie do wydania aktu prawa miejscowego należy traktować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością takich regulacji jako podjętych bez ustawowego umocowania.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/116/2021 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Markuszów
- 2) Wójt Gminy Markuszów