



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 27 sierpnia 2015 r.

Poz. 3531

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.6.9.2015.MS1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 6 sierpnia 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) Wojewoda Dolnośląski:

#### **stwierdza nieważność**

uchwały Rady Gminy Bolesławiec Nr V/49/15 z 1 lipca 2015 r. w sprawie rodzaju, warunków i sposobu przyznawania świadczeń pomocy zdrowotnej dla nauczycieli w części, tj.:

- § 1,

- Załącznik nr 1 do Uchwały nr V/49/15 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 1 lipca 2015 r. we fragmencie: „Świadomy/a/ odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, poświadczam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych zawartych w niniejszym wniosku.” oraz

- Załącznik nr 2 do Uchwały nr V/49/15 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 1 lipca 2015 r. we fragmencie: „Świadomy/a/ odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, poświadczam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych zawartych w niniejszym oświadczeniu.”

#### **UZASADNIENIE**

Na sesji 1 lipca 2015 r., działając na podstawie art. 72 ust. 1 ustawy z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 191, ze zm., dalej powoływana jako: **Karta Nauczyciela**) Rada Gminy Bolesławiec podjęła uchwałę nr V/49/15 z 1 lipca 2015 r. w sprawie rodzaju, warunków i sposobu przyznawania świadczeń pomocy zdrowotnej dla nauczycieli (dalej jako: **Uchwała**).

Wypełniając obowiązek wynikający z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wójt Gminy przedłożył Uchwałę Wojewodzie Dolnośląskiemu 8 lipca 2015 r., pismo Or.0711.8.2015 z 6 lipca 2015 r.

Weryfikacja Uchwały w kontekście art. 91 ustawy samorządowej spowodowała stwierdzenie, że została ona podjęta w zakresie:

- § 1 z istotnym naruszeniem 72 ust. 1 i 4 Karty Nauczyciela;

- Załącznika nr 1 do Uchwały nr V/49/15 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 1 lipca 2015 r. - *Wniosek o przyznanie zasiłku pieniężnego na pomoc zdrowotną dla nauczycieli* (dalej: **Załącznik nr 1**) we fragmencie: „Świadomy/a/ odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, poświadczam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych zawartych w niniejszym wniosku.” oraz Załącznik nr 2 do Uchwały nr V/49/15 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 1 lipca 2015 r. - *Oświadczenie o dochodach* (dalej: **Załącznik nr 2**) we fragmencie: „Świadomy/a/ odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, poświadczam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych zawartych w niniejszym oświadczeniu.” z istotnym naruszeniem art. 233 § 6 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r., nr 88, poz. 553, ze zm.).

Uchwała stanowi realizację upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym: „*Niezależnie od przysługującego nauczycielowi i członkom jego rodziny prawa do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, organy prowadzące szkoły przeznaczą corocznie w budżetach odpowiednie środki finansowe z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej oraz **określą rodzaje świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunki i sposób ich przyznawania.***”

Adresaci uprawnień przyznawanych na podstawie aktów wykonawczych przyjmowanych na gruncie art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela zostali wskazani w art. 72 ust. 4 Karty Nauczyciela. Stosownie do tego przepisu: „*Uprawnienia, o których mowa w ust. 1, zachowują nauczyciele po przejściu na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne bez względu na datę przejścia na emeryturę, rentę lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne.*” Redakcja przywołanego przepisu Karty Nauczyciela pozwala stwierdzić, że adresatami uprawnień są także nauczyciele czynni zawodowo (przesądza o tym użyte sformułowanie: „*Uprawnienia (...) zachowują nauczyciele po (...).*”). Tym samym Ustawodawca określił do kogo są kierowane świadczenia pomocy zdrowotnej dla nauczycieli przyznawane na podstawie aktów przyjmowanych na zasadzie art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela.

Kwestionowanym niniejszym aktem nadzoru passusem Uchwały Rada Gminy przyjęła, że: „*Przepisy uchwały mają zastosowanie do nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę Bolesławiec oraz nauczycieli emerytów i rencistów ze szkół prowadzonych przez Gminę Bolesławiec.*”

Konfrontacja obu regulacji – ustawowej i zawartej w analizowanej Uchwale – prowadzi do wniosku, że Rada Gminy wskazując krąg adresatów przyjętego aktu **pomięła nauczycieli, którzy przeszli na nauczycielskie świadczenie kompensacyjne**. Przedmiotowe świadczenie przysługuje nauczycielom, którzy spełniają warunki określone w art. 4 ustawy z 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. z 2009 r., nr 97, poz. 800, ze zm.).

W ramach delegacji ustawowej ujętej w art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela nie mieści się upoważnienie do określania kręgu osób uprawnionych do uzyskania pomocy zdrowotnej. Kwestię tę bowiem przesądził jednoznacznie Ustawodawca w art. 72 Karty Nauczyciela. Nie należy zapominać, że akty podejmowane na gruncie art. 72 ust. 1 Karty Nauczyciela stanowią akty prawa miejscowego – przepisy prawa powszechnie obowiązującego (potwierdza to orzecznictwo, m.in. zapatrywanie wyrażone w uzasadnieniu orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 18 marca 2008 r., sygn. akt III SA/Łd 94/08, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). W art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.), stanowiącym zasady wydawania aktów prawa miejscowego, jednoznacznie przesądzono, że są one przyjmowane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W związku z tym każdorazowe wykroczenie poza przyznane mocą delegacji ustawowej granice prawodawcze należy traktować jako istotne naruszenie prawa. Za taką wadę należy uznać określenie kręgu adresatów, do których będzie kierowana pomoc zdrowotna jak również dokonanie tego w sposób odmienny aniżeli uczynił to Ustawodawca.

Na marginesie warto zaznaczyć, że w Załączniku nr 1 wskazuje się na **nauczycieli pobierających świadczenia kompensacyjne** czyli na kategorię osób pominiętych w § 1 Uchwały. Taka rozbieżność pomiędzy poszczególnymi częściami przyjętego aktu nie może być tolerowana i wymaga orzeczenia o nieważności postanowienia § 1 Uchwały.

W Załączniku nr 1 umieszczono klauzulę zgodnie z którą „Świadomy/a/ odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, poświadczam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych zawartych w niniejszym wniosku.” W tożsamym duchu w Załączniku nr 2 przewidziano kolejną klauzulę w brzmieniu:

„Świadomy/a/ odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, poświadczam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych zawartych w niniejszym oświadczeniu.” Przywołane rozwiązania stanowią istotne naruszenie art. 233 § 6 Kodeksu karnego. W świetle tego unormowania ustawowego przepisy art. 233 § 1-3 oraz 5 Kodeksu karnego stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, **jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej**. Z unormowania art. 233 § 6 Kodeksu karnego wynika, że przestępstwem jest złożenie fałszywego oświadczenia, na przykład w kwestionariuszach lub formularzach. Jednak warunkiem odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest, by przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Jeżeli Ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, **to rygor ten wprowadza wprost do ustawy**. Dopiero wówczas, w przypadku przeniesienia kompetencji do określenia na organ samorządu wzoru informacji, deklaracji czy oświadczeń, Ustawodawca winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

Regulacje Karty Nauczyciela nie zastrzegają, aby nauczyciele lub byli nauczyciele uprawnieni do pomocy zdrowotnej mieli składać oświadczenia zawarte w jakimkolwiek wniosku **pod rygorem odpowiedzialności karnej**.

Powyższa ocena legalności nawiązuje do poglądu wyrażonego w uzasadnieniu do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 1344/14, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*. Skład orzekający zauważył, że organ stanowiący gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nie znajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy. Stanowione przez niego akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym mają za zadanie wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej **w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy**. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Solidaryzując się z powyższym poglądem orzecznictwa należało orzec o nieważności właściwych fragmentów Załącznika nr 1 i nr 2.

Na zasadzie art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym należy zwrócić uwagę na postanowienie § 7 Uchwały, zgodnie z którym: „*Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.*” Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r., nr 197, poz. 1172, ze zm.), akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące wchodzi w życie co do zasady **po upływie czternastu** dni od dnia ich ogłoszenia. Uwzględniając dalsze regulacje ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych należy wskazać, że dnia ogłoszenia nie wlicza się do przedmiotowych 14 dni, a dzień wejścia w życie ustala się na dzień następný („*po upływie*”) po ostatnim z tego czasookresu. Rozwiązanie zastosowane w § 7 Uchwały skraca ten termin o 1 dzień, gdyż przyjęty akt wchodzi w życie w ostatnim dniu 14-dniowego terminu.

Mając na względzie powyższe, niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wicewojewoda Dolnośląski:  
J. Bronowicka