

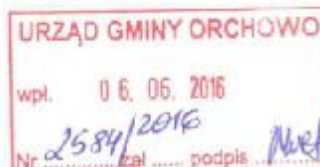


WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.148.2016.22

Poznań,

2016 05. 3 1



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

orzekam

nieważność załącznika nr 1 do uchwały nr XXIII/108/16 Rady Gminy Orchowo z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego nauczycielom zatrudnionym w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Orchowo w zakresie zwrotu: „Oświadczam, że jestem świadoma/y odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 133 ustawy z dnia 6 czerwca 1997r. Kodeks Karny (Dz. U. z 1997 Nr 88, poz. 553 z późn. zm.) za złożenie fałszywego świadectwa” – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałę nr XXIII/108/16 Rada Gminy Orchowo podjęła na sesji w dniu 28 kwietnia 2016 r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 54 ust. 7 w zw. z art. 91b ust. 1 i art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191 z późn. zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 9 maja 2016 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Orchowo wprowadziła regulamin przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego nauczycielom zatrudnionym w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Orchowo.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis art. 54 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, zgodnie z którym *organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego określa w trybie, o którym mowa w art. 30 ust. 6, wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe zasady jego przyznawania i wypłacania, z uwzględnieniem zasad określonych w ust. 3*. W powołanym ust. 3 ustawodawca postanowił, iż *nauczycielowi, o którym mowa w ust. 1 (tj. nauczycielowi zatrudnionemu na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5000 mieszkańców) posiadającemu kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, przysługuje nauczycielski dodatek mieszkaniowy, którego wysokość uzależniona jest od stanu rodzinnego nauczyciela. Wysokość dodatku może być także zróżnicowana w zależności od miejscowości, w której nauczyciel jest zatrudniony*.

W § 4 ust. 1 badanej uchwały Rada wprowadziła zapis, że *nauczycielski dodatek mieszkaniowy przyznaje się na wniosek nauczyciela (dyrektora) lub na wspólny wniosek nauczycieli będących współmałżonkami. Wzór wniosku stanowi załącznik nr 1 niniejszej uchwały*. Zastrzeżenia organu nadzoru budzi zamieszczony w tymże wzorze wniosku następujący zapis: „Oświadczam, że jestem świadoma/y odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 133 ustawy z dnia 6 czerwca 1997r. Kodeks Karny (Dz. U. z 1997 Nr 88, poz. 553 z późn. zm.) za złożenie fałszywego świadectwa”.

Po pierwsze stwierdzić należy, że powołany w kwestionowanym zwrocie art. 133 kodeksu karnego nie przewiduje odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego świadectwa. Wskazany przepis chroni godność Narodu i Rzeczypospolitej Polskiej przed publicznym znieważaniem, a jego brzmienie jest następujące: *kto publicznie znieważa Naród lub Rzeczypospolitą Polską, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3*.

Po drugie, nawet gdyby przyjąć, iż intencją Rady było przywołanie art. 233 Kodeksu karnego, to i tak obligowanie wnioskodawcy do składania oświadczenia według ustalonej przez Radę treści nie znajduje uzasadnienia prawnego. W ocenie organu nadzoru żaden z przepisów art. 233 Kodeksu karnego nie stanowi podstawy przypisania odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego świadectwa przez wnioskodawcę w postępowaniu o przyznanie nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego.

Wskazane przepisy ustawy karnej dotyczą przestępstw składania fałszywych: zeznań (§ 1-3), opinii, ekspertyz lub tłumaczeń (§ 4 - 4a) oraz oświadczeń (§ 6).

Przepis art. 233 § 1 Kodeksu karnego wprowadza odpowiedzialność karną za zeznawanie nieprawdy lub zatajanie prawdy, stanowiąc: *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*. Zgodnie z § 1a jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jemu samemu lub jego najbliższemu, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. W § 2 ustawodawca przyjął, iż warunkiem odpowiedzialności jest, aby przyjmujący zeznanie, działając w zakresie swoich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie lub odebrał od niego przyrzeczenie. W przepisie § 3 przewidziana została klauzula niekaralności, a w przepisie § 5 możliwość nadzwyczajnego złagodzenia kary i odstąpienia od jej wymierzenia.

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 zeznanie”.

Ustawodawca w art. 233 § 6 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 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)”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż postępowanie w sprawie o przyznanie nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego, o którym mowa w art. 54 ust. 3 Karty Nauczyciela, nie jest postępowaniem w rozumieniu art. 233 § 1 Kodeksu karnego. Czynności z zakresu przyznawania i wypłacania przedmiotowego dodatku nie są bowiem czynnościami dokonywanymi na podstawie ustawy, ale na podstawie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego podjętej w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 54 ust. 7 Karty Nauczyciela. Ustawa nie przewiduje również możliwości odebrania od uprawnionego nauczyciela (wnioskodawcy) wskazanych we wzorze wniosku oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej, co z kolei wyklucza zastosowanie art. 233 § 6 Kodeksu karnego.

Skoro zatem żaden z powołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów ustawy nie daje możliwości nakładania na nauczyciela ubiegającego się o przyznanie dodatku mieszkaniowego przez radę gminy obowiązku potwierdzania danych zawartych we wniosku pod groźbą odpowiedzialności określonej przepisami Kodeksu karnego, to uznać należy, iż kwestionowany zapis zawarty w treści załącznika nr 1 do badanej uchwały wykracza poza zakres kompetencji rady gminy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 94 przyznała organom samorządu terytorialnego kompetencję do ustanawiania - na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie - aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów. Zobligowała także organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r.; sygn. akt II OSK 2058/11).

Niezależnie od powyższego zaakcentować należy, że Kodeks karny nie posługuje się pojęciem „falszywego świadectwa”. Uwzględniając przy tym fakt powołania błędnego przepisu ustawy karnej, zredagowana przez Radę treść kwestionowanego oświadczenia jest niejasna. Tymczasem przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Wymaga tego zasada określoności przepisów prawnych, ukształtowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzona przez ten Trybunał m.in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie: 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.

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Orchowo.
- 2) Wójt Gminy Orchowo.


Wojewoda Wielkopolski
Zbigniew Hoffmann