



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 17 października 2023 r.

Poz. 5294

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.208.2023.MWM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 16 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXI/490/2023 Rady Miejskiej w Tykocinie z dnia 22 września 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego członkom ochotniczej straży pożarnej.

UZASADNIENIE

W dniu 22 września 2023 r. Rada Miejska w Tykocinie podjęła uchwałę Nr LXI/490/2023 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego członkom ochotniczej straży pożarnej.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 września 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała istotne naruszenie prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 9 października 2023 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 t.j.), oraz art. 15 ust. 1, 1a i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 194 z późn. zm.).

W § 5 niniejszej uchwały Rada postanowiła, że uchwała „wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z mocą obowiązywania od dnia 06 września 2023 r.”.

Uchwała podejmowana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o ochotniczych strażach pożarnych stanowi bezspornie akt prawa miejscowego, gdyż jej przepisy mają charakter abstrakcyjny (może być wielokrotnie stosowana) i generalny (skierowana jest do nieokreślonego kręgu adresatów). Nie stanowi o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. W konsekwencji powyższego, uchwała ta podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Do aktów prawa miejscowego znajdują również zastosowanie przepisy art. 4 ww. ustawy, w myśl których akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1).

Przedmiotowa uchwała w § 5 określa natomiast dwie daty obowiązywania aktu prawa miejscowego, tj. „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego” oraz „z mocą obowiązywania od dnia 06 września 2023 roku”. W ocenie organu nadzoru rozwiązanie to jest wewnętrznie sprzeczne i narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wskazywać jedną datę wejścia w życie, a tym samym uzyskania mocy obowiązującej. Pojęcia: „wchodzi w życie” oraz „uzyskuje moc obowiązującą” stanowią bowiem synonimy i mają tożsame znaczenie. Podobne stanowisko w zakresie nieprawidłowego określenia terminu promulgacji uchwały wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 89/20 oraz wyroku tego samego Sądu z dnia 13 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 57/20, w którym stwierdzono iż: „Określenia użyte przez organ: „wchodzi w życie” i „z mocą obowiązującą od” są synonimiczne (tożsame). Tak określony termin promulgacji przez wskazanie dwukrotnej daty wejścia w życie uchwały narusza istotnie treść art. 2 Konstytucji RP, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie”.

Takie redagowanie przepisów zostało również negatywnie ocenione zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy (uchwała SN z dnia 24 maja 1996 r. sygn. akt I PZP 12/96, wyrok TK z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt: K 5/98) bowiem data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Termin wejścia w życie uchwały powinien być w danym akcie wyraźnie określony (nie powinien być dorozumiany), tak by każdy mieszkaniec gminy mógł wyczytać z jej treści, gdzie dana uchwała została opublikowana i od kiedy będzie obowiązywać.

Niezależnie od powyższego należy dodać, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Ponadto Rada błędnie określiła podmiot, któremu w myśl uchwały przysługiwać ma ekwiwalent pieniężny. Zarówno w § 1 ust. 1, jak i ust. 2, mowa jest o ekwiwalencie pieniężnym przysługującym „członkowi ochotniczej straży pożarnej”, co jest niezgodne z treścią przepisu ustawowego stanowiącego podstawę podjęcia omawianej uchwały. Ustawodawca w art. 15 ust. 1 ustawy wskazał bowiem wyraźnie, iż strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Ekwiwalent przysługuje więc „strażakowi ratownikowi OSP”, nie zaś „członkowi ochotniczej straży pożarnej”. Taka modyfikacja przepisu ustawy jest niedopuszczalna, bowiem w sposób oczywisty zmienia krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania świadczenia.

Również w § 1 ust. 2 uchwały dokonano nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego. Organ stanowiący gminy na podstawie art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych był obowiązany do określenia ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Wobec powyższego, rada nie jest upoważniona do ustalenia przedmiotowego ekwiwalentu za udział w szkoleniu „pożarniczym” oraz ćwiczeniach „organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę”. Takie działanie rady stanowi nieprawidłowe wykonanie upoważnienia ustawowego, poprzez nieuprawnione zawężenie zakresu znaczeniowego pojęcia „szkolenie” - ustalając, iż pojęcia te należy na gruncie uchwały odnosić jedynie do szkoleń o charakterze pożarniczym oraz ćwiczeń organizowanych przez konkretny podmiot. Tymczasem ustawodawca w art. 3 pkt 6 ustawy, odnosząc się do kwestii zadań ochotniczych straży pożarnych, posługuje się pojęciem „szkoleń” (jak również ćwiczeń i zawodów o charakterze sportowo-pożarniczym). Rada gminy nie jest upoważniona do zdefiniowania szkoleń oraz uregulowania kwestii dotyczącej podmiotu organizującego ćwiczenia, a tym samym zawężania katalogu szkoleń i ćwiczeń, za które przysługuje uczestnikom ekwiwalent.

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, wskazane wyżej regulacje uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Podsumowując, analizowana uchwała, z uwagi na wadliwość przepisu określającego moment jej wejścia w życie, a także przekroczenie upoważnienia ustawowego, musi zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości.

POUCZENIE

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń