



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 lipca 2022 r.

Poz. 4355

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.566.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVIII/459/22 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Świętochłowice biorących udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, w części określonej w § 3 uchwały, jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 maja 2022 r. Rada Miejska w Świętochłowicach podjęła uchwałę Nr LVIII/459/22 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Świętochłowice biorących udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej Rada wskazała m.in. art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490), dalej jako „ustawa”.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 maja 2022 r.

W toku oceny legalności uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona częściowo niezgodna z prawem.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP - *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „*system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym*” (K. Działocha, T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Na mocy art. 15 ust. 1 ustawy: *Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny*. Z kolei ust. 2 ww. przepisu zawiera delegację dla rady gminy do podjęcia uchwały w przedmiocie wysokości ekwiwalentu pieniężnego. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu: *Wysokość ekwiwalentu pieniężnego ustala, nie rzadziej niż raz na 2 lata, właściwa rada gminy w drodze uchwały. Wysokość ekwiwalentu pieniężnego nie może przekraczać 1/175 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 291, z późn. zm.) przed dniem ustalenia ekwiwalentu*

pieniężnego, naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Ekwiwalent pieniężny jest wypłacany z budżetu właściwej gminy.

Przy tym zgodnie z art. 48 ustawy, uchwały, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, podejmuje się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022 r. Należy równocześnie zauważyć, iż ustawa nie zawiera przepisów przejściowych, które utrzymywałyby w mocy uchwały w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków OSP podejmowanych na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, czyli art. 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 869 ze zm.). Jednocześnie przepis ten został uchylony mocą art. 38 pkt 12 ustawy, z dniem 1 stycznia 2022 r., czyli z dniem wejścia w życie ustawy (por. art. 57 ustawy).

W opinii organu nadzoru powyższe prowadzi do wniosku, iż poprzednie uchwały w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków OSP utraciły swoją moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2022 r., a zatem z dniem, w którym została wyeliminowana podstawa prawna do ich podjęcia. Uchwała, jako akt podustawowy, czerpie bowiem swoją moc obowiązującą z odpowiedniego przepisu delegacyjnego zawartego w akcie prawnym rangi ustawowej i nie może funkcjonować w obrocie prawnym całkowicie samodzielnie.

Zgodnie ze stosowanym odpowiednio § 126 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.), w akcie prawa miejscowego zamieszcza się przepis uchylający inny akt prawa miejscowego tylko w przypadku, gdy ma on uchylić wcześniejszy akt prawa miejscowego, który został wydany na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez: 1) ten sam organ, który wydaje akt prawa miejscowego uchylający; 2) organ, którego właściwość przejął organ wydający akt uchylający. Widać zatem wyraźnie, że zamieszczanie w akcie prawa miejscowego przepisu uchylającego akt uprzedni stanowi sytuację wyjątkową, i – co istotne – może dotyczyć jedynie aktu, który został podjęty na podstawie nadal obowiązującego przepisu delegacyjnego. Pogląd przeciwny trzeba uznać za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności z wyprowadzaną z tego przepisu zasadą przyzwoitej legislacji.

W analizowanej sprawie w momencie wejścia w życie ustawy, czyli z dniem 1 stycznia 2022 r. uległa zmianie również podstawa prawna do podjęcia uchwały rady gminy w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków OSP, co prowadzi do wniosku, iż uchylenie poprzednio obowiązujących uchwał nastąpiło z mocy samego prawa, z dniem 1 stycznia 2022 r.

Tymczasem w § 3 uchwały Rada przyjęła, iż: *Traci moc Uchwała XXXVI/422/13 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych.*

Mając powyższe na uwadze, oczywistym jest, że uchwała Nr XXXVI/422/13 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych w dniu 26 maja 2022 r., tj. w dniu podjęcia kwestionowanej uchwały, już nie obowiązywała, tym samym w ocenie organu nadzoru uregulowanie przyjęte przez Radę Miejską w § 3 uchwały Nr LVIII/459/22 jest niezgodne z prawem (art. 2 Konstytucji RP).

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, pozostawienie w obrocie prawnym § 3 przedmiotowej uchwały prowadziłyby do chaosu prawnego, ponieważ dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych nie byłoby jasne, czy uchylana uchwała Nr XXXVI/422/13 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych utraciła moc prawną z dniem 1 stycznia 2022 r., czyli z datą uchylenia przepisu będącego podstawą do podjęcia tej uchwały, czy też z dniem wejścia w życie uchwały uchylającej, tj. z dniem 15 czerwca 2022 r.

Reasumując, omawiany § 3 uchwały, stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP, w szczególności z wyprowadzaną z tego przepisu zasadą przyzwoitej legislacji. Na potwierdzenie powyższej tezy należy wskazać uzasadnienie wyroku TK z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715), w którym Trybunał podniósł, iż *przepisy prawne: muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

W opinii organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut nieprawidłowej regulacji § 3 uchwały należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny

oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.* Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Organ nadzoru sygnalizuje również na nieprawidłowości związane z zastosowaniem przez Radę nazewnictwem. W tytule uchwały posłużono się określeniem „*członków Ochotniczych Straży Pożarnych*”, które to pojęcie nie występuje w aktualnym przepisie delegacyjnym, czyli art. 15 ustawy. Zgodnie z brzmieniem ww. przepisu, ekwiwalent jest przyznawany „*strażakowi ratownikowi OSP*”, przy czym szczegółowe kwalifikacje podmiotowe, po spełnieniu których strażak OSP uzyskuje statut strażaka ratownika OSP, wynikają z art. 8 ustawy. Również w tych przepisach ustawy, które odnoszą się do ćwiczeń oraz szkoleń, znajduje się ograniczenie, że mogą w nich brać udział jedynie strażacy ratownicy OSP (por. np. art. 12, art. 13 ust. 1, art. 14 ustawy). Z kolei pojęcie „*członka ochotniczej straży pożarnej*” występowało na gruncie uchylonego art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, który to przepis stanowił poprzednią podstawę do podejmowania przez organy stanowiące uchwał w sprawie wysokości ekwiwalentów.

Należy jednak mieć na uwadze, że Rada prawidłowo objęła zakresem normowania § 1 uchwały strażaków ratowników oraz wszystkie zdarzenia określone przez ustawodawcę w art. 15 ust. 1 ustawy, czyli działania ratownicze, akcje ratownicze, szkolenia oraz ćwiczenia, a ponadto w świetle brzmienia art. 1 ust. 3 ustawy: *Ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej strażakami OSP.* Istnieje zatem możliwość dokonania prawidłowej wykładni § 1 uchwały w powiązaniu z ww. przepisami ustawy, przewidującymi w sposób jednoznaczny, że w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu oraz ćwiczeniu może wziąć udział jedynie strażak ratownik OSP. W świetle powyższego przedmiotowe uchybienie Rady należy uznać za nieistotne naruszenie prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVIII/459/22 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Świętochłowice biorących udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeni. - w części określonej w § 3 uchwały, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz