



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 sierpnia 2022 r.

Poz. 5257

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.751.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/536/22 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Piekary Śląskie, w części dotyczącej:

1) § 1 uchwały w zakresie wyrazów: „organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Piekary Śląskie”, oraz w tytule uchwały w zakresie wyrazów: „organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Piekary Śląskie”, jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490 ze zm.),

2) § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Piekary Śląskie ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej z terenu Gminy Piekary Śląskie, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Piekary Śląskie, w wysokości:

a) 16,00 zł – za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej lub ćwiczeniach,

b) 5,00 zł – za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu (§ 1 uchwały).

W § 2 uchwały Rada postanowiła, iż traci moc uchwała nr XXIX/316/08 Rady Miasta w Piekarach Śląskich z dnia 30 października 2008 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu za uczestnictwo członka ochotniczej straży pożarnej w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę.

Wreszcie, w § 4 uchwały Rada wskazała, iż uchwała wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2022 roku.

Uchwała ta, w ocenie organu nadzoru, została podjęta z istotnymi naruszeniami prawa.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że 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.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy uznać, że Rada nie wypełniła ww. wymogów i tym samym w sposób istotny naruszyła prawo.

Zdaniem organu nadzoru, Rada w sposób nieuprawniony ograniczyła ustawowe prawo strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej, ustalając wysokość ekwiwalentu jedynie za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, zorganizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Piekary Śląskie. Tymczasem, przepis art. 15 ust. 1 ustawy gwarantuje strażakowi ratownikowi ochotniczej straży pożarnej prawo do ekwiwalentu w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu niezależnie od tego, jaki podmiot ww. działania organizuje.

Podkreślić przy tym należy, iż przepis art. 15 ust. 2 ustawy upoważnia radę miasta do określenia wyłącznie wysokości ekwiwalentu, nie zaś zasad jego wypłacania, co ewentualnie, abstrahując od treści przepisu art. 15 ust. 1 ustawy, mogłoby stanowić podstawę do wprowadzenia ww. ograniczenia prawa do ekwiwalentu. Wyjaśnić należy przy tym, iż upoważnienia do wprowadzenia takiej regulacji nie zawiera również żaden inny przepis obowiązującego prawa. Tym samym opisanym działaniem Rada Miasta Piekary Śląskie w sposób oczywisty wykroczyła poza przyznane jej przez ustawodawcę upoważnienie i jednocześnie naruszyła przepis art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazujące, iż 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 (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Powyższy błąd zawiera również tytuł uchwały.

Dalej wskazać należy, że 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 przepisu 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 podstawowy, 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 § 2 uchwały Rada przyjęła, iż: Traci moc Uchwała nr XXIX/316/08 Rady Miasta w Piekarach Śląskich z dnia 30 października 2008 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu za uczestnictwo członka ochotniczej straży pożarnej w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę.

Mając powyższe na uwadze, oczywistym jest, że uchwała z 30 października 2008 roku 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 Miasta w § 2 uchwały jest niezgodne z prawem (art. 2 Konstytucji RP).

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, pozostawienie w obrocie prawnym § 2 przedmiotowej uchwały prowadziłoby do chaosu prawnego, ponieważ dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych nie byłoby jasne, czy uchylana uchwała z 2008 roku 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 1 czerwca 2022 r.

Reasumując, omawiany § 2 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 oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

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. Niewątpliwie uchwała podjęta z przekroczeniem delegacji i naruszeniem zasad prawidłowej legislacji, narusza prawo w sposób istotny i tym samym stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały we wskazanej części jest uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

1. 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.

2. 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