



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.589.2022

Katowice, dnia 29 czerwca 2022 r.

Rada Miasta Katowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XLVIII/1065/22 Rady Miasta Katowice z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego wypłacanego dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej z budżetu miasta Katowice, w części § 4, jako niezgodnej z art. 38 pkt 12, art. 48 i art. 57 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 2490), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 2, art. 7 i art. 88 ust. 1 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 Miasta Katowice przyjęła uchwałę Nr XLVIII/1065/22 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego wypłacanego dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej z budżetu miasta Katowice.

Przepisem § 4 uchwały Rada Miasta Katowice przewidziała, że: *Traci moc uchwała Rady Miasta Nr XXXIV/733/08 z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego wypłacanego członkom ochotniczej straży pożarnej z budżetu miasta Katowice.* Przepisem § 5 uchwały z kolei postanowiła, że: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.*

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że w części § 4 jest ona niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi między innym przepis art. 15 ustawy. 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.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Konsekwencją uznania powyższej uchwały jest konieczność formułowania jej norm prawnych w sposób jasny i precyzyjny, z uwzględnieniem przepisów aktów wyższego rzędu, jakimi są ustawy. Należy bowiem podkreślić, iż normy prawne aktu prawa miejscowego mają decydujące znaczenie dla sytuacji prawnej ich adresatów, którymi są podmioty zewnętrzne. Tymczasem w ocenie organu nadzoru przepis § 4 uchwały nie spełnia powyższych wymogów.

Zgodnie z art. 48 ustawy: *Uchwały, o których mowa w art. 15 ust. 2, podejmuje się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022 r. Z kolei stosownie do treści art. 57 ustawy Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 r., z wyjątkiem art. 44, który wchodzi w życie z dniem 1 lipca 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, tj. 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 na podstawie art. 38 pkt 12 ustawy, z dniem 1 stycznia 2022 r., czyli z dniem wejścia w życie ustawy (art. 57 ustawy).

Wobec powyższego, 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 związku 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. Zatem 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.

Tymczasem w analizowanej sprawie w chwili wejścia w życie ustawy, czyli z dniem 1 stycznia 2022 r. uległa zmianie 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.

Przepisem § 4 uchwały natomiast Rada Miasta Katowice przewidziała, że: *Traci moc uchwała Rady Miasta Nr XXXIV/733/08 z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego wypłacanego członkom ochotniczej straży pożarnej z budżetu miasta Katowice* – co, stosownie do treści przepisu § 5 uchwały, miałoby nastąpić po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Rada Miasta Katowice tym samym istotnie naruszyła prawo, albowiem stanowiła w obszarze uchwały nieistniejącej dodatkowo w sposób niezgodny z tym, co wynika z regulacji ustawowych.

Należy bowiem uznać, że skoro przepis art. 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 869 ze zm.) upoważniający Radę Miasta Katowice do podjęcia uchwały Nr XXXIV/733/08 z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego wypłacanego członkom ochotniczej straży pożarnej z budżetu

miasta Katowice utracił moc obowiązującą, to automatycznie swą moc obowiązującą utraciła uchwała podjęta na jego podstawie. W konsekwencji Rada Miasta Katowice utraciła również swe uprawnienia prawotwórcze w tym zakresie, wobec czego nie mogła wydanej na tej podstawie uchwały ani zmienić ani uchylić – albowiem nie istnieje ona już w systemie prawnym. Skutek w postaci utraty mocy obowiązującej ww. uchwały następuje *ipso iure* i niedopuszczalnym jest podejmowanie uchwał w tej materii przez Radę Miasta Katowice, gdyż skutki już nastąpiły z mocy prawa, niezależnie od woli Rady Miasta Katowice.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwalenie § 4 uchwały nastąpiło bez podstawy prawnej, a więc z istotnym naruszeniem art. 38 pkt 12, art. 48 i art. 57 ustawy w związku z art. 7 i art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Pozostawienie w obrocie prawnym § 4 uchwały stwarza również stan niepewności prawnej po stronie adresatów norm prawnych, czy uchwała Rady Miasta Nr XXXIV/733/08 z dnia 19 grudnia 2008 r. 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. po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W ocenie organu nadzoru, omawiany § 4 uchwały stoi zatem również 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. (...). Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Jak już wyżej wskazano, omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XLVIII/1065/22 Rady Miasta Katowice z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego

wypłacanego dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej z budżetu miasta Katowice , została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części, uzasadnionym i koniecznym.

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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego