



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 kwietnia 2024 r.

Poz. 2688

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.215.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 marca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXV/725/24 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr LXXIII/696/23 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP oraz kandydatów na strażaków ratowników OSP, w całości, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 lutego 2024 r. Rada Miejska w Czerwionce-Leszczynach przyjęła uchwałę Nr LXXV/725/24 w sprawie zmiany Uchwały Nr LXXIII/696/23 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP oraz kandydatów na strażaków ratowników OSP.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 15 ust. 1, 1a i 2 oraz art. 15a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194 z późn. zm.) oraz art. 18 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 lutego 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Przepisem § 1 uchwały Rada Miejska w Czerwionce-Leszczynach postanowiła, że: *W Uchwale Nr LXXIII/696/23 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP oraz kandydatów na strażaków ratowników OSP wprowadza się następujące zmiany :*

1) § 1 ust. 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) za uczestnictwo w zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez PSP, gminę lub uprawnione podmioty, w wysokości 15,00 zł, naliczonego za każdą rozpoczętą godzinę zawodów”;

2) § 2 skreśla się.

W ocenie organu nadzoru przepisy te zostały podjęte bez podstawy prawnej, ponieważ Radzie nie przysługuje kompetencja do zmiany oraz do uchylecia przepisów, co do bytu których wypowiedział się organ nadzoru w rozstrzygnięciu nadzorczym. Wskazać należy, że rozstrzygnięciem nadzorczym Nr NPII.4131.1.98.2024 z dnia 2 lutego 2024 r., organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały Nr LXXIII/696/23 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie wysokości

ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP oraz kandydatów na strażaków ratowników OSP, w części określonej w: § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 15a ustawy oraz § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni dnia ich doręczenia. Z kolei według art. 98 ust. 5 tej ustawy, rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi albo z dniem oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.

Rada Miejska nie wniosła skargi na ww. rozstrzygnięcie nadzorcze, co zgodnie z przepisem art. 98 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym oznacza, że wskazane wyżej rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego stało się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Skutkiem stwierdzenia przez Wojewodę Śląskiego nieważności części uchwały Nr LXXIII/696/23 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 29 grudnia 2023 r. było wyeliminowanie z obrotu prawnego § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały oraz § 2 uchwały z mocą wsteczną, tj. z dniem podjęcia uchwały.

Tymczasem, mocą kwestionowanej uchwały dokonano nowelizacji § 1 ust. 1 pkt 3 oraz § 2 uchwały LXXIII/696/23 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP oraz kandydatów na strażaków ratowników OSP. Nowelizacja w tym zakresie polegała na zmianie § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały oraz skreśleniu § 2 uchwały. Tymczasem, przepisy te w dacie podejmowania kwestionowanej uchwały już nie obowiązywały, zostały one bowiem unieważnione rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Śląskiego. Działanie Rady należy uznać zatem za bezprzedmiotowe, które istotnie narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Tym samym państwo prawa oznacza gwarancję i trwałość ustalonego reżimu prawnego. Wskazana trwałość i gwarancja odnosi się nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku prawnego, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów. Zarówno każda jednostka, jak i organ władzy publicznej zobowiązani są do przestrzegania tej zasady. Z zasady demokratycznego państwa prawnego regulowanej art. 2 Konstytucji RP wynika zasada prawidłowej legislacji, która ma doniosłe znaczenie w systemie prawa, a jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. 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. Zalaśński, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Gminy Opatów, godzi w „rudymenarne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Z kolei odnośnie do organów władzy publicznej zastosowanie znajduje również zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy te zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa.

W ocenie organu nadzoru – zmiana dokonana mocą uchwały Nr LXXV/725/24 Rady Miejskiej w zakresie regulacji § 1 ust. 1 pkt 3 oraz § 2 uchwały pierwotnej polegająca na zmianie oraz skreśleniu przepisu z uchwały, nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa. Zdaniem organu nadzoru Rada nie była bowiem władna do zmiany i uchylecia (skreślenia) przepisu, który już został wyeliminowany z obrotu prawnego przez organ nadzoru.

Odnośnie do kwestii zmiany lub uchylecia przepisów, których nieważność stwierdził wcześniej organ nadzoru, wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 września 2009 r. II SA/Wr 325/09 zauważając, że stwierdzenie nieważności zawsze wskazuje, że akt został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, obarczającym go od dnia jego podjęcia (z mocą *ex tunc*) zaś uchylene przepisów na skutek wydania innego aktu oznacza wyeliminowanie ich z obrotu prawnego ze skutkiem od daty wejścia w życie aktu derogującego, czyli ze skutkiem *ex nunc*. *Skoro skutki prawne uchylene aktu*

i stwierdzenia jego nieważności są odmienne, to zapis derogujący akt, którego nieważność stwierdzono, nie może ostać się w obrocie prawnym. Utrzymanie go w mocy wywołałoby bowiem swoistą niepewność dla adresatów norm prawnych tam zawartych, od kiedy tenże akt nie wywołuje skutków prawnych: od chwili ustanowienia czy uchylecia. Taka niepewność, zdaniem Sądu, w zakresie obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawa, jest niedopuszczalna. Sąd powołał się także na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego uznającego, że samo uchycenie aktu przez organ, który go wydał, nie niweluje skutków, które taki *quasi* akt prawa miejscowego mógł wywołać, gdy jeszcze obowiązywał (postanowienie NSA z dnia 13 września 2006 r. II OSK 758/06, postanowienie NSA z dnia 27 września 2007 r. II OSK 1046/07, wyrok z dnia 30 września 2009 r. I OSK 1275/09).

Powyżej opisane uchycenie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchycenie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa 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. 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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 LXXV/725/24 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr LXXIII/696/23 Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP oraz kandydatów na strażaków ratowników OSP, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności, w całości, uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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