

Sygn. akt 4035-1.Pa.297.2022

Bydgoszcz, dnia 25 października 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Bydgoszczy

ul. Jana Kazimierza 5,

85-035 Bydgoszcz

za pośrednictwem:

Rady Gminy w Dobrczu

ul. Długa 50,

86-022 Dobrcz

Skarżący: Prokurator Rejonowy Bydgoszcz-Północ w Bydgoszczy

Organ: Rada Gminy w Dobrczu ul. Długa 50, 86-022 Dobrcz

SKARGA

- Na podstawie art. 8§1, art. 50§1, art. 53§3 oraz art. 3§2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.) – zwanej dalej: ppsa, zaskarżam uchwałę nr XXXVIII/407/2022 Rady Gminy w Dobrczu z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej gminy Dobrcz, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu (Dz. U. Woj., Kuj-Pom z 2022 r. poz. 990) **w części, tj. w zakresie §2 ;**
- Zaskarżonej uchwale zarzucam, iż została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483, dalej: Konstytucja RP) oraz art. 15 ust. 2 i art. 57 w zw. z

art. 38 pkt 12 Ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (dalej Uosp) (Dz. U. poz. 2490 z późn. zm.) polegające na:

wprowadzeniu w § 2 zaskarżonej uchwały normy, zgodnie z którą:

"Traci moc uchwała Nr XVI/207/2008 Rady Gminy Dobrcz z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie określenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej."

podczas gdy przepis ten jest sprzeczny z art. 57 Uosp, który stanowi, że przepisy, na podstawie których wydano uchwałę nr XVI/207/2008 Rady Gminy Dobrcz z dnia 20 listopada 2008 r., w tym art. 28 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 869), zostały wyeliminowane z obrotu prawnego z dniem 1 stycznia 2022 r., a zatem uchylene poprzedniej uchwały nastąpiło z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2022 r.,

- Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. wnoszę o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Dobrczu podjęła w dniu 22 lutego 2022 r. uchwałę Nr XXXVIII/407/2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej gminy Dobrcz, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu (Dz. U. Woj., Kuj-Pom z 2022 r. poz. 990).

W § 1 Uchwały ustalono ekwiwalent pieniężny za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej gminy Dobrcz, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej albo w szkoleniu lub ćwiczeniu.

W § 2 Uchwały wskazano, że traci moc uchwała Nr XVI/207/2008 Rady Gminy Dobrcz z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie określenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego

dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej. Z kolei w § 3 wskazano, że wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Dobrcz.

Przepis § 4 Uchwały zawiera normę, iż Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Powyższa uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Reguluje ona bowiem prawa i obowiązki osób zamieszkujących na terenie gminy Dobrcz poprzez ustalenie, jaki ekwiwalent pieniężny przysługuje za udział ratownika w działaniu ratowniczym. Ma ona zatem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Treść uchwały nie rozstrzyga bowiem sprawy podmiotów indywidualnych, ale skierowana jest do szerszego grona nieoznaczonych indywidualnie jednostek, jak też reguluje sytuacje powtarzające się, nie zaś jednorazowe. Tym samym akt ten podlega ocenie w świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym, stąd ustalenie w jego treści regulacji sprzecznych z prawem skutkować musi stwierdzeniem ich nieważności.

Analiza treści skarżonej uchwały w prowadzi do wniosku, iż w zakresie § 2 uchwała ta jest sprzeczna z przepisami Uosp.

Zgodnie z 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 po myśli ust. 2 wskazanego 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.

Konsekwencją uznania skarżonej uchwały za akt prawa miejscowego 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 przepis § 2 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. ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 869 z późn. 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). Jak trafnie wskazuje się w judykaturze, „zmiana przepisu upoważniającego do wydania przepisów wykonawczych do ustawy prowadzi do uchylecia przepisów wykonawczych z chwilą wejścia w życie zmiany przepisów upoważniających, a jedyny wyjątek od tej zasady ma miejsce, gdy zostanie wprost przewidziany w akcie zmieniającym przepisy upoważniające. Wyjątek ten może być jednak zastosowany przez prawodawcę wyłącznie w sytuacji, gdy akt wykonawczy nie jest niezgodny ze znowelizowaną ustawą.” (por. Wyrok NSA z 3.02.2016 r., II GSK 2482/14, LEX nr 2037121..)

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 prawa miejscowego, 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 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283 z późn. 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 ten sam organ, który wydaje akt prawa miejscowego uchylający, albo organ, którego właściwość przejął organ wydający akt uchylający.

Zatem zamieszczanie w akcie prawa miejscowego przepisu uchylającego akt uprzedni stanowi sytuację wyjątkową, i 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 Dobrcz 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 § 2 uchwały natomiast Rada Gminy Dobrcz przewidziała, że: traci moc uchwała Nr XVI/207/2008 Rady Gminy Dobrcz z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie określenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej.

Jak wynika z § 4 skarżonej uchwały, utrata mocy tamtej uchwały miałaby nastąpić po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Rada Gminy Dobrcz 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 z późn. zm.) upoważniający Radę Gminy Dobrcz do podjęcia uchwały Nr XVI/207/2008 z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie określenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej utracił moc obowiązującą, to automatycznie swą moc obowiązującą utraciła uchwała podjęta na jego podstawie. W konsekwencji Rada gminy Dobrcz 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 Gminy, gdyż skutki już nastąpiły z mocy prawa, niezależnie od woli tego organu.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwalenie § 2 uchwały nastąpiło bez podstawy prawnej, a więc z istotnym naruszeniem art. 38 pkt 12 i art. 57 ustawy w związku z art. 7 i art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie naruszenie to ma charakter istotny, bowiem jako skutkujące wprost naruszeniem wyrażnej dyspozycji przepisów ustawy nie może być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawa. Sytuacja, w której organy jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań własnych wykraczają poza normy ustawowo określone klóci się z zasadą legalizmu, jak też osłabia zasadę pogłębiania zaufania obywateli do państwa.

Końcowo nadmienić należy, że legitymacja skargowa prokuratura znajduje swoje źródło normatywne w treści art. 8 § 1 p.p.s.a. Jednocześnie zgodnie z art. 53 § 3 p.p.s.a. wniesienie skargi w niniejszej sprawie nie jest ograniczone żadnym terminem.

Mając na względzie powyższe okoliczności zaskarżenie uchwały w powołanym zakresie jest w pełni uzasadnione. Stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmującej § 2 jest niezbędne dla przywrócenia stanu zgodnego z obowiązującym prawem.

Nadto, wyeliminowanie wskazanego zapisu uchwały nie będzie wpływać na jej integralność, co sprawia, iż może ona w sposób prawidłowy nadal funkcjonować w obrocie prawnym.

Ze względu na wskazane okoliczności wnoszę, jak w *petitum* skargi.

PROKURATOR REJONOWY
(podpis prokuratora)



Załącznik:

- odpis skargi

Prokuratura Rejonowa Bydgoszcz Północ w
Bydgoszczy
ul. Przyrzecze 2-4
85-102 BYDGOSZCZ

OPLATA POBRANA
TAXE PERÇUE - POLOGNE
umowa z Poczta Polska S.A. nr WZP-43-1/2022

Sygn. akt: 4035-1.Pa.297.2022
Nr: E 31.10.22/126



F
Urząd Gminy
w Dobrczu

Wpł. 03.11.2022
Dnia

Nr 24888 zał. Gmina

POLECONA-E

R



P0037040018360

Rada Gminy w Dobrczu
Długa 50
86-022 DOBR CZ