

PROKURATURA REJONOWA
BYDGOSZCZ - PÓLNOĆ
ul. Przyrzeczce 2-4
85-102 Bydgoszcz

Sygn. akt 4035-1.Pa.294.2022

BRG
Prokurator Rejonowy Bydgoszcz - Północ
Wojta Gminy Osielsko
2022

Szal. Nr 1 do uchwały Nr 18/15/22 z 22 listopada 2022 r. Rady Gminy Osielsko

Bydgoszcz, dnia 28 października 2022 r.

Wiceprzewodnicząca
Rady Gminy
Palasik
mgr Beata Polasik

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Bydgoszczy**

ul. Jana Kazimierza 5
85-035 Bydgoszcz

za pośrednictwem

Rady Gminy Osielsko

ul. Szosa Gdańska 55A
86-031 Osielsko

Rada Gminy
20
Urząd Gminy Osielsko
PUNKT INFORMACYJNY
2022 - 11 - 03
Ilość załączników
Podpis
BRG. 15.10.2.2022

Skarżący: Prokurator Rejonowy Bydgoszcz - Północ w Bydgoszczy

Organ, którego skarga dotyczy: Rada Gminy Osielsko, reprezentowana przez Wójta Gminy Osielsko

Skarga

na uchwałę Rady Gminy Osielsko NR IV/41/2022 z dnia 21 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5), art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 3 w zw. z § 2a, art. 54 § 1 oraz art. 57 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2022.329 t.j.)

zaskarżam

uchwałę Rady Gminy Osielsko NR IV/41/2022 z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej Osielsko z siedzibą w Myślęcinku za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu.

zarzucając tej uchwale:

istotne naruszenie prawa, a mianowicie art. 38 pkt 12) w zw. z art. 57 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. 2021, poz. 2490), poprzez pozbawione podstaw prawnych wskazanie w § 2 tej uchwały, że: „Traci moc Uchwała nr VI/63/2021 Rady Gminy Osielsko z dnia 22.06.2021 r. w sprawie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej działającej na terenie gminy Osielsko za udział w działaniach ratowniczych i szkoleniu pożarniczym”, a jednocześnie treść w/w § 2 błędnie sugeruje, że przytoczona w tym paragrafie uchwała przestała obowiązywać wskutek podjęcia nowej uchwały – podczas gdy w/w uchwała z dnia 22.06.2021 r. utraciła moc już w chwili wejścia w życie w/w ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, a mianowicie z dniem 01 stycznia 2022 r., kiedy to został wyeliminowany z obrotu prawnego przepis ustawowy, w oparciu o który podjęto tę uchwałę.

Mając na względzie powyższy zarzut, na podstawie art. 147 § 1 cyt. ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

wnoszę o:

stwierdzenie nieważności w/w zaskarżonej uchwały w części, a mianowicie § 2.

Uzasadnienie

W dniu 21 czerwca 2022 r. Rada Gminy Osielsko podjęła uchwałę NR IV/4/2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej Osielsko z siedzibą w Myślęcinku za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W § 2 tej uchwały wskazano, że: „Traci moc Uchwała nr VI/63/2021 Rady Gminy Osielsko z dnia 22.06.2021 r. w sprawie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej działającej na terenie gminy Osielsko za udział w działaniach ratowniczych i szkoleniu pożarniczym.”.

Analiza treści skarżonej uchwały prowadzi do wniosku, iż w zakresie w/w § 2 uchwała ta jest sprzeczna z przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. 2021, poz. 2490).

Stosownie do treści art. 57 tej 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.”.

Zgodnie zaś z art. 15 ust. 1 w/w 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 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.”.

Na mocy natomiast art. 48 przedmiotowej ustawy: „Uchwały, o których mowa w art. 15 ust. 2, podejmuje się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022 r.”.

W Rozstrzygnięciu Nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 19 sierpnia 2022 r., NPII.41.31.1.740.2022 słusznie zauważono, iż w/w ustawa nie zawiera przepisów przejściowych, które utrzymywałyby w mocy uchwały w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków OSP podejmowanych na podstawie poprzednio obowiązującego art. 28 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 z dniem 1 stycznia 2022 r., czyli z dniem wejścia w życie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych (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 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:

- 1) ten sam organ, który wydaje akt prawa miejscowego uchylający;
- 2) organ, którego właściwość przejął organ wydający akt uchylający.

Ponadto w przedmiotowym Rozstrzygnięciu Nadzorczym wskazano, iż 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 tym samym tonie wypowiedziano się również we wcześniejszych Rozstrzygnięciach Nadzorczych Wojewody Śląskiego z dnia 01 kwietnia 2022 r., NPII.4131.1.289.2022 oraz z dnia 29 kwietnia 2022 r., NPII.4131.1.340.2022.

W Rozstrzygnięciu Nadzorczym Wojewody Warmińsko – Mazurskiego z dnia 18 marca 2022 r., PN.4131.131.2022 wskazano, że z dniem 1 stycznia 2022 r. utraciły moc obowiązującą wszystkie uchwały podjęte na podstawie art. 28 ust. 1 zdanie drugie ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Na mocy bowiem art. 38 pkt 12 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490) uchylony został art. 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 869), co spowodowało utratę mocy prawnej przez akty prawa miejscowego podjęte na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

Zgodnie z § 32 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283): "Jeżeli (...) uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą (...) z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu".

Ponadto w przedmiotowym Rozstrzygnięciu Nadzorczym podniesiono, iż Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 lutego 2016 r., sygn. akt II GSK 2482/14, odnosząc się do treści § 32 ust. 1 i § 33 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", wskazał, iż: "Można więc stwierdzić, że 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 (por. S. Wronkowska,

M. Zieliński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 1997 r., s. 53). Wyjątek ten może być jednak zastosowany przez prawodawcę wyłącznie w sytuacji, gdy akt wykonawczy nie jest niezgodny ze znowelizowaną ustawą. Wspomniane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" nie jest, co prawda zbiorem dyrektyw o charakterze normatywnym (zob. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, 2009, pub. LEX nr 8018, pkt 8), niemniej jednak nie można mu odmówić znaczenia prawnego, ponieważ stanowi interpretację konstytucyjnej zasady poprawnej legislacji, wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji RP". Powołana zasada techniki prawodawczej odzwierciedla konstytucyjne standardy stanowienia prawa i wywołuje skutek *ex lege*, co oznacza, że nie ma potrzeby (ani podstaw prawnych), aby podejmować odrębne uchwały uchylające dotychczasowe regulacje. Uchylenie art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej jest równoznaczne z utratą mocy przez wszystkie akty wydane na jego podstawie.

Przenosząc powyższe przekonujące rozważania na kanwę niniejszej sprawy, podkreślić należy, że w chwili wejścia w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, a mianowicie z dniem 01 stycznia 2022 r., uległa zmianie podstawa prawna do podjęcia przez rady gminy uchwał w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków OSP. Prowadzi to do wniosku, iż uchylenie poprzednio obowiązujących uchwał nastąpiło z mocy samego prawa z dniem 01 stycznia 2022 r.

Wskazanie natomiast w § 2 w/w uchwały Rady Gminy Osielsko NR IV/4/2022 z dnia 21 czerwca 2022 r., że: „Traci moc Uchwała nr VI/63/2021 Rady Gminy Osielsko z dnia 22.06.2021 r. w sprawie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej działającej na terenie gminy Osielsko za udział w działaniach ratowniczych i szkoleniu pożarniczym” stanowi istotne naruszenie prawa, a mianowicie art. 38 pkt 12) w zw. z art. 57 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. 2021, poz. 2490). Nie było bowiem podstaw prawnych do uchwalenia takiej regulacji, a jednocześnie treść w/w § 2 błędnie sugeruje, że przytoczona w tym paragrafie uchwała przestała obowiązywać wskutek podjęcia nowej uchwały – podczas gdy w/w uchwała z dnia 22.06.2021 r. utraciła moc już w chwili wejścia w życie w/w ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, a mianowicie z dniem 01 stycznia 2022 r. Tego dnia został mianowicie wyeliminowany z obrotu prawnego przepis art. 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, w oparciu o który podjęto tę uchwałę.

Mając na względzie powyższe okoliczności, wniesienie niniejszej skargi uznać należy za uzasadnione. Istnieją bowiem przesłanki do stwierdzenia przez Sąd nieważności w/w zaskarżonej uchwały Rady Gminy Osielsko w części, tj. w zakresie § 2.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

PROKURATOR REJONOWY

Dariusz Bebyn

Załącznik:

- odpis niniejszej skargi

MH/MH