

Wójt Gminy Bojadła

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność w całości zarządzenia Wójta Gminy Bojadła z dnia 23.05.2011 r., nr 26/11 w sprawie organizacyjnego przygotowania działań reagowania kryzysowego oraz zasad planowania i wdrażania Planu Zarządzania Kryzysowego Gminy Bojadła.**

Uzasadnienie

W dniu 23.05.2011 r. Wójt Gminy Bojadła wydał zarządzenie nr 26/11 w sprawie organizacyjnego przygotowania działań reagowania kryzysowego oraz zasad planowania i wdrażania Planu Zarządzania Kryzysowego Gminy Bojadła.

Przedmiotowe zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 26.05.2011 r.

Przeprowadzana przez organ nadzoru ocena prawna powyższego zarządzenia prowadzi do wniosku, iż akt ten jest sprzeczny z prawem, tj. art. 5 ust. 2, art. 19 ust. 2 pkt 2 lit. b) ustawy z dnia 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski.

Pierwszym z naruszeń, jakie należy zaakcentować dokonując oceny prawnej badanego zarządzenia jest, dokonane z przekroczeniem uprawnień prawodawczych, zdefiniowanie szeregu pojęć w słowniczku zawartym w §2 zarządzenia. W przepisie powyższym Wójt Gminy zdefiniował m.in. pojęcie „sytuacji kryzysowej”, „planowania cywilnego”, „zarządzania kryzysowego” oraz „siatki bezpieczeństwa”. Należy tymczasem zaakcentować, iż terminy te mają charakter ustawowy i zdefiniowane zostały w art. 3

ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Wójt Gminy nie posiada zatem legitymacji prawnej do definiowania pojęć, którym określone znaczenie nadał już ustawodawca. Organ wykonawczy tymczasem nie tylko, że dokonał samodzielnego zdefiniowania pojęć ustawowych, to nadto nadał tym terminom znaczenie odmienne od tego, które przyjął ustawodawca na gruncie omawianej ustawy. W tym miejscu zaakcentować należy, iż w sytuacji, gdy organ wykonawczy decyduje się na powtarzanie w wydawanych zarządzeniach zapisów ustawowych (co jest praktyką co do zasady niedozwoloną) winien to czynić tylko wyjątkowo i ze szczególną precyzją. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi jedną z form wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy (jak i zarządzenie Wójta) nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała (zarządzenie), jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały (zarządzenia), w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Zarządzenie nie powinno zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, z dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08). Powyższe nie oznacza, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawnym będzie automatycznie uznane za istotne naruszenie prawa. Zgodzić bowiem należy się z poglądem, iż możliwe jest dopuszczenie w zarządzeniu organu wykonawczego przywołania regulacji ustawowych w celach porządkujących, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie jest ono dezinformujące czy też błędne (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2010 r., III SA/Wr 650/10). Dbałości powyższej nie zachowano w formułowaniu kwestionowanych zapisów §2 zarządzenia, w którym Wójt Gminy zmodyfikował pojęcia o charakterze ustawowym.

W sposób sprzeczny z prawem ukształtowano również treść §4 badanego zarządzenia. Zgodnie z powyższym przepisem: „Plan Zarządzania Kryzysowego wprowadza się do realizacji w przypadku powstania zagrożeń i zdarzeń kryzysowych oraz wprowadzenia przez Premiera Lub Prezydenta RP stanów nadzwyczajnych”. Treść powyższego zapisu przede wszystkim pozostaje w sprzeczności z art. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, z którego wprost wynika, iż plan zarządzania kryzysowego obejmuje i jest przygotowywany na wszystkie fazy reagowania kryzysowego (zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy), a nie tylko na fazę powstania zagrożenia i zdarzenia kryzysowego. Zupełnie niezrozumiałym jest także zapis o wprowadzaniu przez Premiera stanu wyjątkowego. Zasady wprowadzania stanów wyjątkowych oraz podmioty legitymowane do tego określa Konstytucja Rzeczypospolitej Polski w art. 228 i n. Żaden z powyższych przepisów nie daje Prezesowi Rady Ministrów uprawnienia do wprowadzenia stanu wyjątkowego.

Zastrzeżenia sformułować należy także wobec zapisów §5 ust. 1 badanego zarządzenia. W przepisie stwierdza się, iż „Decyzję o uruchomieniu działań reagowania kryzysowego na szczeblu gminy oraz o powołaniu Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego podejmuje Wójt (...)”. Należy tym czasem zauważyć, iż wystąpienie sytuacji kryzysowej jest już chwilą znacznie spóźnioną na powoływanie zespołu. Zespół taki winien być powołany znacznie wcześniej odrębnym zarządzeniem Wójta. W sytuacji, o której mowa w §5 ust. 1 zarządzenia, można co najwyżej przewidzieć zwołanie posiedzenia zespołu, na pewno zaś nie jego powoływanie.

W sposób sprzeczny z prawem ukształtowano również zasady przewidziane w §7 zarządzenia, dotyczące częstotliwości aktualizacji Planu Zarządzania Kryzysowego. Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w powyższym przepisie – plan podlega aktualizacji raz w roku, do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia i każdorazowo przy większych zmianach (...). Zasady dokonywania aktualizacji Planu Zarządzenia Kryzysowego zostały natomiast określone w art. 5 ust. 3 omawianej ustawy, w którym mowa o „systematycznym” aktualizowaniu planów. Termin powyższy ma charakter nieostrej, co jest celowym zabiegiem ustawodawcy mającym zapewnić większą elastyczność

przepisów prawnych. Organ wykonawczy nie może zatem zawęzić czy rozszerzać pasa nieostrości w sytuacji, gdy kompetencja taka nie została mu przez ustawodawcę przyznana.

Na marginesie odnotować nadto należy, iż zarządzenie zostało wydane w oparciu o błędną podstawę prawną. Artykuł 17 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, na który powołał się Wójt Gminy dotyczy zadań, obowiązków i uprawnień starosty. Zadania, obowiązki i uprawnienia Wójta zapisane są natomiast w art. 19 przedmiotowej ustawy.

Mając w polu widzenia zakres przepisów badanego zarządzenia, które w wyniku dokonanej oceny prawnej winny być poddane rygorowi nieważności, koniecznym jest wyeliminowanie z obrotu prawnego całego aktu. Pozostawione mocy przepisy nie byłyby bowiem w stanie samodzielnie spełnić funkcji, jaką realizować miało wydane zarządzenie.

Stąd też orzeczono jak w sentencji.

z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Czesław Domański
DYREKTOR GENERALNY

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Otrzymują:

1. adresat **DYREKTOR**
2. ad acta **Wydziału Nadzoru i Kontroli**

Teresa Kaczmarek

INSPEKTOR
w Oddziale Nadzoru
w Wydziale Nadzoru i Kontroli

Sławomir Dudziak