



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 kwietnia 2024 r.

Poz. 2918

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.262.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 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 LXXVII/493/24 Rady Gminy Lipowa z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Lipowa, którzy uczestniczyli w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach., w części określonej w § 1 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie wyrażenia „liczoną od zgłoszenia gotowości do wyjazdu w celu realizacji zadań, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny”, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 lutego 2024 r. Rada Gminy Lipowa podjęła uchwałę Nr LXXVII/493/24 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Lipowa, którzy uczestniczyli w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach.

Jako podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano m. in. art. 15 ust. 2 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 marca 2024 r. Następnie w dniu 8 marca 2024 r. Gmina przesłała organowi nadzoru ponownie podjętą uchwałę, w której skorygowano numer podjętej uchwały (zamiast LXXV-LXXVII).

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

Zgodnie z art. 15 ust. 1-2 ustawy:

1. Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny.

1a. Ekwiwalent pieniężny otrzymują również:

1) kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1,

2) strażak ratownik OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7,

- stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych.

2. 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 2023 r. poz. 1251 i 1429) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego. Ekwiwalent pieniężny nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny, a w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP – za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. Ekwiwalent pieniężny jest wypłacany z budżetu właściwej gminy.

Z kolei art. 15a ustawy stanowi, iż Rada gminy może, w drodze uchwały, przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15. uchwałe wskazuje się te zadania oraz wysokość i sposób ustalenia ekwiwalentu pieniężnego.

Z powyższej regulacji wynika, że Rada upoważniona jest do określenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu (art. 15 ust. 1 ustawy), a także stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych – dla kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 i dla strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7, tj. w zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym (art. 15 ust. 1a ustawy). Kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy tj.: strażak OSP, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, i który jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych.

Zgodnie z przepisem § 1 uchwały: *Ustala się ekwiwalent pieniężny dla :*

1) *Strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych mających siedzibę na terenie gminy Lipowa, którzy uczestniczyli w:*

a) *działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych oraz zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym planie ratowniczym, w wysokości 15 zł za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia gotowości do wyjazdu w celu realizacji zadań, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny.*

b) *szkoleniach lub ćwiczeniach, w wysokości 10 zł za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia lub ćwiczenia.*

2) *Kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z gminy Lipowa, którzy uczestniczyli w szkoleniach w wysokości 10 zł za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia.*

W stosunku do ekwiwalentu przyznawanego wyżej wymienionym podmiotom, Rada upoważniona jest wyłącznie do określenia wysokości tego ekwiwalentu, natomiast sposób ustalenia ekwiwalentu określony został przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 ustawy i Rada nie jest uprawniona do jego modyfikowania. Na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy:

- ekwiwalent dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny;

- ekwiwalent dla strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy, tj. w zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym, nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny;

- ekwiwalent dla kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy, nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia.

Ponadto Rada fakultatywnie może przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15. W tym przypadku ustawodawca przekazał organom stanowiącym gmin w art. 15a ustawy kompetencje do określenia zarówno wysokości tego ekwiwalentu, jak i sposobu jego ustalania.

Należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała, stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza zakaz domniemanie kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być

interpretowane w sposób ścisły i literalny. W konsekwencji przekroczenie granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Przekroczenie granic upoważnienia ustawowego stanowi m. in. modyfikacja przepisów ustawy, która może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższego naruszenia nie sposób uznać jedynie za powtórzenie przepisu ustawy.

Z literalnej wykładni § 1 pkt 1 lit. a uchwały wynika, że wskazane w uchwale kwoty ekwiwalentu przysługują strażakowi za każdą rozpoczętą godzinę udziału w danej formie aktywności, czyli działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej oraz zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej określonego w powiatowym planie ratowniczym, liczoną od zgłoszenia gotowości do wyjazdu w celu realizacji zadań, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny. Tymczasem, jak już wyżej wskazano, z brzmienia art. 15 ust. 2 zdanie trzecie ustawy wynika, że przedmiotowy ekwiwalent powinien być naliczany za rozpoczętą godzinę – liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki OSP lub gotowości do wyjazdu, ale tylko: w celu realizowania zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny. Oznacza to, że Rada Gminy Lipowa niezgodnie z przepisami ustawy określiła sposób naliczania ekwiwalentu dla strażaków ratowników OSP, którzy uczestniczyli w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych.

Rada, realizując ustawowe upoważnienie, nie może więc w sposób dowolny modyfikować przepisu rangi ustawowej. Modyfikując sposób naliczania ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP Rada naruszyła w sposób istotny art. 15 ust. 2 ustawy.

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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXVII/493/24 Rady Gminy Lipowa z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnej z terenu Gminy Lipowa, którzy uczestniczyli w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz