



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 kwietnia 2024 r.

Poz. 2962

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.214.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 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 LXVIII/422/2024 Rady Gminy Lubomia z dnia 15 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych Gminy Lubomia, w całości, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 1 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 15 lutego 2024 r. Rada Gminy Lubomia przyjęła uchwałę nr LXVIII/422/2024 w sprawie: ustalenia wysokości ekwiwalentu dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych Gminy Lubomia.

Przepisem § 1 uchwały Rada Gminy Lubomia ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych Gminy Lubomia, którzy uczestniczyli w:

1) *działaniach ratowniczym, akcjach ratowniczych oraz za gotowość do wyjazdu w celu zabezpieczenia obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym planie ratowniczym, w wysokości 20,00 złotych za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny,*

2) *szkoleniach lub ćwiczeniach w wysokości 10 złotych za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia lub ćwiczenia.*

Przepisem § 3 uchwały Rada Gminy przewidziała, że: *Traci moc Uchwała Nr XLVII/293/2022 Rady Gminy Lubomia z dnia 28 kwietnia 2022 roku w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych Gminy Lubomia. Przepisem § 5 uchwały z kolei postanowiła, że: Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że 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. W uchwale 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 zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym (art. 15 ust. 1a ustawy). 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 zabezpieczeniu 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.

Tymczasem przepisem § 1 pkt 2 uchwały Rada Gminy Lubomia ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych Gminy Lubomia, którzy uczestniczyli w *szkoleniach lub ćwiczeniach w wysokości 10 złotych za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia lub ćwiczenia.*

W ocenie organu nadzoru Rada przepisem tym dokonała więc modyfikacji art. 15 ust. 2 zd. 3 ustawy, stosownie do którego: naliczanie dla strażaka ratownika OSP ekwiwalentu pieniężnego z tytułu uczestniczenia w szkoleniu lub ćwiczeniu odbywa się w odniesieniu do każdej rozpoczętej godziny liczonej od zgłoszenia wyjazdu z jednostki OSP (bez względu na liczbę wyjazdów). Natomiast naliczanie – za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia – możliwe jest jedynie w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP – co w kwestionowanym przepisie uchwały nie zachodzi.

W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada Gminy Lubomia stanowiąc, iż ekwiwalent pieniężny dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej, uczestniczącego w szkoleniach lub ćwiczeniach naliczany jest

za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia lub ćwiczenia – zmodyfikowała zasady naliczania ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP, a tym samym istotnie naruszyła prawo, to jest art. 15 ust. 2 ustawy.

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 domniemania 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 przekroczone 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 Ośrodek Zamiejscowy 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).

Powyżej opisane uchybienie 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 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).

Stwierdzenie naruszenia prawa w przepisie § 1 pkt 2 uchwały powoduje konieczność zakwestionowania uchwały w całości. Konstrukcja przepisu upoważniającego – art. 15 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy – wymaga kompleksowego uregulowania wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP, którzy uczestniczyli w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Tym samym nieprawidłowe uregulowanie § 1 pkt 2 uchwały nie pozwala na poprzestaniu stwierdzenia nieważności uchwały tylko w tym zakresie. Wyeliminowanie bowiem z obrotu prawnego jedynie przepisu § 1 pkt 2 uchwały dotyczącego ekwiwalentu za udział strażaka ratownika OSP w szkoleniach lub w ćwiczeniach – pozbawi uchwałę elementu obligatoryjnego i przesądzi o niepełnej realizacji upoważnienia ustawowego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały nr LXVIII/422/2024 Rady Gminy Lubomia z dnia 15 lutego 2024 r. w sprawie: ustalenia wysokości ekwiwalentu dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych Gminy Lubomia – w całości, 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, 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