



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 kwietnia 2024 r.

Poz. 2967

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.249.2024 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 XCIII/1356/24 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego członkom Ochotniczych Straży Pożarnych za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Zawiercie, 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 31 stycznia 2024 r. Rada Miejska w Zawierciu podjęła uchwałę Nr XCIII/1356/24 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego członkom Ochotniczych Straży Pożarnych za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Zawiercie.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 marca 2024 r. za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 15 ust. 1 i 2 ustawy.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy: *Ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej „strażakami OSP”.*

Kolejno, art. 8 ustawy stanowi, że: *Do udziału w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych jest uprawniony strażak OSP, który:*

- 1) ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat,
 - 2) posiada aktualne ubezpieczenie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2,
 - 3) posiada aktualne orzeczenie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych,
 - 4) odbył szkolenie z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy,
 - 5) ukończył z wynikiem pozytywnym szkolenie podstawowe przygotowujące do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych
- zwany dalej „strażakiem ratownikiem OSP”.

Mając na względzie powyższe należy zauważyć, że art. 15 ustawy m.in. zawierający upoważnienie dla Rady do podjęcia uchwały określającej wysokość ekwiwalentu pieniężnego posługuje się pojęciem *strażaka ratownika OSP* i *kandydata na strażaka ratownika OSP*. Powyższy przepis w ust. 2 zawiera upoważnienie do ustalenia wysokości ekwiwalentu dla następujących osób:

- strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu,
- 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,
- kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Ponadto, Rada fakultatywnie może przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15 ustawy.

Z przywołanych przepisów wynika, że rada jest uprawniona do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego otrzymywanego przez strażaka ratownika OPS i kandydata na strażaka ratownika OSP. Z przywołanych przepisów nie można natomiast wyciągnąć wniosku, że członkowie ochotniczych straży pożarnych są automatycznie i jednocześnie strażakami ratownikami OSP (strażakami ratownikami OSP są bowiem tylko ci strażacy OSP, którzy spełniają warunki wymienione w art. 8 ustawy.). Można dodać również, że ustawa obok konsekwentnego rozróżniania pojęć *strażaka OSP* i *strażaka ratownika OSP*, rozróżnia także pojęcie *kandydata na strażaka ratownika OSP* (art. 9 ust. 2 ustawy) i z powołanych przepisów nie można również wyciągać wniosku, że kandydat na strażaka ratownika OSP jest automatycznie członkiem OSP.

Tymczasem w § 1 uchwały Rada postanowiła, że:

Ustala się ekwiwalent pieniężny przysługujący członkom Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Zawiercie:

- w wysokości 18 PLN (...) za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej,

- w wysokości 8 PLN (...) za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Zawiercie.

W ocenie organu nadzoru, Rada postanawiając, że ustala się ekwiwalent pieniężny dla członka Ochotniczej Straży Pożarnej (czyli *de facto* dla strażaka OSP – art. 1 ust. 3 ustawy) dokonała nieuprawnionego przekroczenia delegacji ustawowej wynikającej z art. 15 ust. 2 ustawy. Ustawodawca w art. 15 ust. 1 i 1a ustawy określił krąg osób, którzy mogą otrzymywać ekwiwalent pieniężny, a Rada na podstawie upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 2 ustawy nie była upoważniona do modyfikowania (rozszerzania) kręgu tych osób. Uchwała wychodzi zatem poza zakres podmiotowy regulacji przekazanej Radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej i przyznaje uprawnienia grupie członków OSP, której uprawnień nie przyznaje ustawa (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 maja 2023 r. sygn. akt: III SA/Po 55/23).

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, § 1 uchwały narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 ustawy, a konstrukcja uchwały nie pozwala na stwierdzenie nieważności uchwały tylko w zakresie modyfikacji art. 15 ust. 2 ustawy, zatem istnieje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, uchwała zawiera również inne istotne naruszenie prawa.

Należy w tym miejscu wskazać, że art. 15 ust. 1 ustawy normuje cztery rodzaje aktywności:

- uczestnictwo w działaniu ratowniczym,
- uczestnictwo w akcji ratowniczej,
- uczestnictwo w szkoleniu oraz
- uczestnictwo w ćwiczeniu.

Tymczasem, w § 1 tiret drugi uchwały postanowiono, że ustala się ekwiwalent pieniężny dla członka Ochotniczej Straży Pożarnej za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Zawiercie.

Rada powyższym postanowieniem w sposób nieuprawniony ograniczyła przyznawanie ekwiwalentu tylko za *szkolenia lub ćwiczenia pożarnicze*, podczas gdy ustawodawca, jak to zostało wskazane powyżej, posługuje się pojęciami szerszymi – to jest: *szkolenie, ćwiczenie*. Ustanowienie uprawnienia do otrzymywania ekwiwalentu pieniężnego za szkolenia pożarnicze i ćwiczenia pożarnicze jest niedopuszczalnym zawężeniem zakresu stosowania ustawy, a Rada na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy nie została upoważniona do dokonania takiej modyfikacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 września 2023 r. sygn. akt: III SA/Gd 25/23). W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja w zakresie wyrazu: *pożarniczym* narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 ustawy.

Zaznaczyć trzeba, że Rada Miejska wprowadziła również modyfikację regulacji ustawowych, ograniczając w § 1 tiret drugi uchwały ekwiwalent wyłącznie do szkoleń lub ćwiczeń organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Zawiercie. Tymczasem, jak stanowi art. 3 pkt 6 ustawy przedmiotowe ćwiczenia albo szkolenia mogą być organizowane przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty. Tym samym ograniczenie ekwiwalentu wyłącznie do szkoleń pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Zawiercie pozostaje w wyraźnej sprzeczności z ww. przepisem ustawy (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 października 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 314/23).

Ponadto, przepisem § 2 uchwały Rada postanowiła, że *Traci moc uchwała Nr LVIII/734/22 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 26 stycznia 2022 r. w sprawie: ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego członkom Ochotniczych Straży Pożarnych za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Zawiercie*.

W ocenie organu nadzoru przepis ten został podjęty przez Radę Miejską bez podstawy prawnej. Rada Miejska nie była władna regulować kwestii utraty mocy obowiązującej przez uchwałę *Nr LVIII/734/22 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 26 stycznia 2022 r.*, bowiem uchwała ta – stosownie do brzmienia jej § 4 – obowiązywała w określonym przedziale czasowym i jej okres obowiązywania skończył się 31.12.2023 r. Uchylenie przepisów, które już nie obowiązują, jest wadliwe w kontekście wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a nadto może być przyczyną dezinformacji wynikającej z faktu zamieszczenia wadliwych zapisów w uchwale.

Należy wskazać, 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).

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, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XCIII/1356/24 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego członkom Ochotniczych Straży Pożarnych za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Zawiercie – 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