



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 stycznia 2024 r.

Poz. 406

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1328.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 stycznia 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXV/328/2023 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej w Chełmie Śląskim w części określonej w:

1) § 1 pkt 1 lit. a w zakresie sformułowania: „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194 ze zm.) zwanej dalej „ustawą”, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny,”

2) § 1 pkt 1 lit. b w zakresie sformułowania: „za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia lub ćwiczenia”,

3) § 1 pkt 2 zakresie sformułowania: „za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia”, 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 ze zm.), dalej jako: „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2023 r. Rada Gminy Chełm Śląski podjęła uchwałę Nr LXV/328/2023 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej w Chełmie Śląskim, dalej jako: „uchwała”.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

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 zabezpieczaniu 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, 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 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).

W analizowanej uchwale Rada określiła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP, którzy uczestniczyli w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, którzy brali udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy oraz dla kandydatów na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy w następujący sposób:

§ 1 Ustala się ekwiwalent pieniężny dla:

1) strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej w Chełmie Śląskim, którzy uczestniczyli w:

a) działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych oraz za gotowość do wyjazdu w celu zabezpieczania obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym planie ratowniczym, w wysokości 20,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art.3 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 194 ze zm.) zwanej dalej „ustawą”, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny,

b) szkoleniach lub ćwiczeniach w wysokości 5,00 złotych za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia lub ćwiczenia;

2) kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej w Chełmie Śląskim, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy, którzy uczestniczyli w szkoleniach w wysokości 5,00 złotych za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia.

W powyższych zapisach uchwały Rada dokonała modyfikacji art. 15 ust. 2 ustawy, stanowiąc w § 1 pkt 1 lit. b uchwały, iż ekwiwalent dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej w Chełmie Śląskim, który uczestniczyli w szkoleniach lub ćwiczeniach przysługuje *za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia lub ćwiczenia* – bez wskazania, że liczony jest od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Do takiego wniosku w szczególności prowadzi zestawienie § 1 pkt 1 lit. b uchwały z jej pkt 1 lit. a, w którym Rada doprecyzowała, w ślad za art. 15 ust. 2 ustawy, iż uchwalony tam ekwiwalent liczony jest *za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art.3 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 194 ze zm.) zwanej dalej „ustawą”, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny.* Jak wyżej wskazano Rada nie jest uprawniona do modyfikacji określonego w art. 15 ust. 2 ustawy sposobu naliczania ekwiwalentu. Prawodawca wyraźnie zaznaczył w art. 15 ust. 2 ustawy, że tylko w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP ekwiwalent naliczany jest za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. W pozostałym zakresie utrzymał zaś regułę, że na potrzeby ustalenia wysokości ekwiwalentu – tak za uczestniczenie w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej, jak i za uczestniczenie w szkoleniu lub ćwiczeniu – godziny liczone są od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 października 2023 r., sygn. akt III SA/Po 477/23, publ. LEX nr 3618081, wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 września 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 406/23, publ. LEX nr 3614916).

Modyfikując zasady naliczania ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP Rada naruszyła w sposób istotny art. 15 ust. 2 ustawy, co daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

W analizowanej sprawie wystarczające jest stwierdzenie nieważności uchwały wyłącznie w części określonej w § 1 pkt 1 lit. a w zakresie sformułowania: „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art.3 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 194 ze zm.) zwanej dalej „ustawą”, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny,”, § 1 pkt 1 lit. b w zakresie sformułowania: „za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia lub ćwiczenia;”, § 1 pkt 2 zakresie sformułowania: „za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia.” Takie działanie doprowadzi do sytuacji, w której w uchwale określone będą wyłącznie stawki ekwiwalentu, natomiast do zasad jego naliczania zastosowanie znajdzie art. 15 ust. 2 ustawy. Wyeliminuje to w zakwestionowanej uchwale niepewność co do zakresu przysługiwania i sposobu naliczania ekwiwalentu. Takie działanie możliwe jest z uwagi na kompleksowe określenie sposobu obliczania ustalonego w tych przepisach ekwiwalentu przez ustawodawcę w 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXV/328/2023 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej w Chełmie Śląskim została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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