



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 maja 2024 r.

Poz. 3568

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.322.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 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 LXVI/587/2024 Rady Gminy Wilkowice z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego członkom ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Wilkowice za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach, w całości, jako sprzecznej z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233), zwanej dalej „ustawą”, w związku z art. 2, art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 27 marca 2024 r. Rada Gminy Wilkowice, zwana dalej „Radą” podjęła uchwałę Nr LXVI/587/2024 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego członkom ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Wilkowice za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 3 kwietnia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniami prawa.

Po pierwsze, w § 1 ust. 1 uchwały Rada ustaliła wysokość ekwiwalentu dla *strażaków ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Wilkowice*. Z art. 15 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy wynika zaś, że ekwiwalent obligatoryjny, tj. ekwiwalent, którego dotyczy uchwała, przysługuje strażakom ochotnikom OSP. W tym miejscu wyjaśnić należy, że zakresy pojęciowe strażaka ochotniczych straży pożarnych i strażaka ratownika OSP nie są tożsame. Zgodnie bowiem z art. 8 ustawy strażakiem ratownikiem OSP jest strażak OSP, który łącznie spełnia następujące warunki:

- 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.

Analiza przytoczonej regulacji nie pozostawia wątpliwości, że zakres podmiotowy strażaków ochotniczych straży pożarnych jest więc szerszy aniżeli strażaków ratowników OSP.

Rada stanowiąc ogólnie o strażakach ochotniczych straży pożarnych, a nie strażakach ratownikach OSP, bezpodstawnie rozszerzyła grono osób, którym przysługiwać ma ekwiwalent obligatoryjny, a co za tym idzie, wyszła poza przyznaną jej ustawowo kompetencję. W odniesieniu do tej kwestii za WSA w Łodzi wskazał wypada, że *Przepis w takim kształcie pozostawia wątpliwości co do rzeczywistego zakresu podmiotowego jego obowiązywania, potencjalnie prowadząc do nieprawidłowości w realizacji zadań ustawowych gminy związanych z wypłacaniem ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom OSP [...] Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą, co jak już wyżej wskazano, z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jeżeli więc organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, a taka sytuacja wystąpiła w rozpoznawanej sprawie, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a więc z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu (wyrok WSA w Łodzi z 13.03.2024 r., III SA/Łd 782/23, CBOSA).*

Za sprzeczne z prawem uznawać należy również regulacje § 1 ust. 1 lit. a i b uchwały w zakresie w jakim Rada postanowiła, iż w przypadku działań i akcji ratowniczych ekwiwalent wypłacany jest za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu jednostki, zaś w razie udziału w szkoleniach i ćwiczeniach za każdą rozpoczętą godzinę. Sposób naliczania ekwiwalentu został określony przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem *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.* Powyższe oznacza, że Rada nie była władna do ponownego stanowienia o regułach naliczania ww. ekwiwalentu, a tym bardziej do ich modyfikowania (zob., m.in. wyrok WSA w Krakowie z 2.02.2024 r., III SA/Kr 1377/23, CBOSA). Interpretacja przytoczonego przepisu ustawy prowadzi do wniosku, że 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 godzin, nie zaś za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu jednostki albo za każdą rozpoczętą godzinę.

Ponadto, Rada zastrzegając w § 1 ust. 1 lit. b uchwały, że ekwiwalent przysługiwać będzie za udział w szkoleniach i ćwiczeniach *organizowanych przez gminę, Państwową Straż Pożarną oraz inne uprawnione podmioty*, dopuściła się nieuprawnionej modyfikacji art. 15 ust. 1 ustawy, który przewiduje prawo do otrzymania przez strażaka ratownika OSP ekwiwalentu niezależnie od tego, jaki podmiot organizuje takowe szkolenia i ćwiczenia.

Dodatkowo, w uchwale Rada postanowiła, iż ekwiwalent wypłacany będzie na podstawie potwierdzenia sporządzonego przez Gminnego Komendanta Ochotniczej Straży Pożarnej (§ 1 ust. 1 lit. a zd. 2) albo wykazu sporządzonego przez organizatora ćwiczenia lub szkolenia (§1 ust. 1 lit. b zd. 2). Tymczasem z art. 15 ust. 2 ustawy wynika kompetencja jedynie do określenia przez Radę wysokości ekwiwalentu. W ramach powyższej dyspozycji nie mieści się natomiast uprawnienie do ustalania sposobu jego naliczania, czy też dookreślania warunków jego wypłaty.

Stanowisko organu nadzoru wskazujące na istotną niezgodność z prawem zakwestionowanych dotychczas postanowień uchwały znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. WSA w Gdańsku wyjaśnił, że *[...] norma kompetencyjna zawarta w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. wymaga od Rady ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego, o jakim mowa w art. 15 ust. 1 ustawy, z którego z kolei jednoznacznie wynika, że to nie członek OSP, lecz strażak ratownik OSP, który uczestniczył w jakichkolwiek z wymienionych czynności, czy działań, a zatem również w ćwiczeniach, a także każdym ze szkoleń, a nie tylko w szkoleniu pożarniczym, niezależnie od tego, czy są organizowane przez PSP, gminę, czy inny uprawniony podmiot oraz niezależnie od tego, czy zostanie przedłożony wykaz członków OSP uczestniczących w tego rodzaju czynnościach i działaniach zatwierdzonych przez odpowiednie organy otrzymuje ekwiwalent pieniężny (WSA w Gdańsku z 15.06.2023 r., III SA/Gd 679/22, CBOSA).*

Poza powyższym, organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę na § 2 uchwały. Zgodnie z jego treścią *Ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w § 1 pkt 2 oraz § 2, będzie wypłacany na zasadach określonych w art. 15 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 194 z późn. zm.)*. W ocenie organu nadzoru przepis ten jest wadliwy z dwóch powodów.

Nie ulega wątpliwościom, że analizowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a co za tym idzie, zamieszczane w niej regulacje powinny odznaczać się normatywnością. Niedopuszczalnym jest zatem wprowadzanie do nich postanowień informacyjnych, w tym oznajmujących o konieczności stosowania przepisów określonych ustaw. Jak podkreślił NSA *Przed wszystkim należy jednak zaakcentować, że przepisy uchwały mające jedynie charakter informacyjny, tj. nie zawierające żadnej regulacji mającej charakter normotwórczy należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową i tym samym istotnie naruszające prawo. Informacje o regulujących daną materię obowiązujących przepisach prawa mogą być umieszczane na stronach internetowych, w ulotkach informacyjnych czy też w opracowanych na użytek mieszkańców wyciągach. (...) Należy również zwrócić uwagę na to, że zawarcie w uchwale wskazanych wyżej „informacji” może wywołać u adresatów tych norm wadliwe przekonanie, że normy te są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy, a nie wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Taka sytuacja jest nie dopuszczalna w świetle hierarchii źródeł prawa i stanowi nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy* (wyrok NSA z 24.09.2021 r., I GSK 235/21, CBOSA).

Nader istotnym jest także drugi z ww. powodów. W tym miejscu zauważyć wypada, że w kwestionowanym § 2 uchwały Rada odnosi się do niego samego (nawet mimo tego, że nie zawiera on regulacji w przedmiocie ekwiwalentu), a także nieistniejącego w tej uchwale § 1 pkt 2. Zastosowanie przez Radę ww. odesłania jest więc bezprzedmiotowe, zaś sama uchwała staje się z tego powodu nieczytelna.

Jak podkreśla się w doktrynie *Przepisy aktu podustawowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Z regulacji tej wynikają trzy cechy, jakimi powinien charakteryzować się przepis prawny. Po pierwsze – adekwatność, która jest pierwszoplanową cechą całego tekstu prawnego i poszczególnych jego przepisów, a więc tą, z której twórcy ustawy (aktu podustawowego) nie wolno zrezygnować. Po drugie – precyzyjność przepisu – z jego treści powinna wynikać wyraźnie wola prawodawcy. Po trzecie – komunikatywność, czyli zrozumiałość tekstu dla wszystkich osób nim zainteresowanych, która jest cechą doniosłą społecznie*. (M. Kaczocha, 1.4.3. *Nakaz formułowania przepisów w sposób adekwatny, precyzyjny i komunikatywny* [w:] *Redagowanie aktów podustawowych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2020).

Wartym przytoczenia jest także stanowisko NSA, zgodnie z którym *Z wyrażonej w Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, by przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalala na ich wyegzekwowanie* (wyrok NSA z 5.09.2017 r., , CBOSA, por. także wyrok NSA z 8.10.2020 r., , CBOSA).

W ocenie organu nadzoru zacytowany powyżej § 2 uchwały nie spełnia powyższych wymogów, a co za tym idzie, stoi w wyraźnej sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP.

Uchybienia występujące w niniejszej 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 , publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z uwagi na konstrukcję uchwały nie jest możliwym stwierdzenie jej nieważności jedynie w odpowiedniej części. Koniecznym jest więc jej wyeliminowanie z obrotu prawnego w całości.

Poza powyższym, uchwała zawiera także nieistotne naruszenia prawa.

Po pierwsze, w tytule uchwały mowa o ekwiwalencie za *udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach*, podczas gdy w odniesieniu do tej materii ustawa posługuje się pojęciem *uczestnictwa w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu*. Jak wyjaśnił WSA w Olsztynie *Skorzystanie w uchwale z terminu innego niż ustawowy, dla określenia działania, które ten termin ustawowy definiuje rodzi niebezpieczeństwo, że przy realizacji prawa do ekwiwalentu, poprzez naliczenie jego wysokości będzie mu nadawana inna treść od ustawowej, in concreto, że „udział w działaniu ratowniczym” nie będzie rozumiany, jako „uczestnictwo w działaniu ratowniczym” od momentu zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Identyczna sytuacja ma miejsce w rozpoznawanej sprawie. Nie można podzielić argumentacji[...], iż „udział” i „uczestnictwo” to wyrazy na tyle zbliżone, że jeden można zastąpić drugim w przypadku uchwał dotyczących ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków. Uczestnictwo w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej wiąże się z bezpośrednim wykonywaniem czynności ratowniczych, natomiast udział nie musi być zawężony do działania bezpośredniego może on również obejmować czynności pomocnicze, czy nadzorcze (WSA w Olsztynie z 23.01.2024 r., II SA/Ol 660/23). Ze względu na to, iż powyższa modyfikacja nastąpiła wyłącznie w tytule uchwały, organ nadzoru nie poczytuje tego za istotne naruszenie prawa stanowiące jedną z podstaw stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w całości.*

Po drugie zaś, uchwała została sporządzona z naruszeniem zasad określonych w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanego dalej „Rozporządzeniem”. Jak wynika z treści § 124 w związku z § 143 Rozporządzenia, podstawową jednostką redakcyjną aktu wykonawczego jest paragraf, który w razie potrzeby podlega podziałowi zgodnie z następującymi regułami: paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Jeżeli w § 1 uchwały Rada wyodrębniła zaledwie jeden ustęp, zdaniem organu nadzoru, nie było koniecznym wprowadzanie podziału na tego rodzaju jednostki redakcyjne. Przy określaniu poszczególnych stawek ekwiwalentu, zamiast podziału na litery, Rada powinna posłużyć się zaś punktami.

Choć naruszenia przedstawione w końcowej części niniejszego uzasadnienia nie zostały ocenione jako istotne, to jednak w przypadku ponownego podejmowania uchwały określającej wysokość ww. ekwiwalentu Rada winna uwzględnić wszystkie podniesione przez organ nadzoru uwagi, tj. zarówno odnoszące się do naruszeń istotnych, jak i nieistotnych.

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 LXVI/587/2024 Rady Gminy Wilkowice z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego członkom ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Wilkowice za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach – 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