



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 maja 2024 r.

Poz. 3808

## ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.389.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXIII/570/2024 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 7 marca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych oraz kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Kuźnia Raciborska, w części określonej w:

1) § 1 pkt 2 w zakresie wyrazu: „ratowniczym” uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 i art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 233), dalej jako: „ustawa”,

2) § 2 w zakresie sformułowania: „stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych” wraz z poprzedzającym go przecinkiem uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 1a w zw. z ust. 2 ustawy oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 7 marca 2024 r. Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej przyjęła uchwałę Nr LXXIII/570/2024 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych oraz kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Kuźnia Raciborska, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 15 ust. 1, 1a i 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 kwietnia 2024 r. (uchwała przekazana przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach pismem z dnia 12 kwietnia 2024 r. znak: WA-410/VI/7/24).

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 przepisem 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.

Organ nadzoru podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 1 pkt 2 w zakresie wyrazu: „ratowniczym” stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, co istotnie narusza art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 i art. 3 pkt 6 ustawy. Rada Gminy ww. § 1 uchwały wskazała, co następuje:

*§ 1.*

*Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych mających siedzibę na terenie Gminy Kuźnia Raciborska:*

*1) za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej w wysokości 18,00 zł,*

*2) za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu ratowniczym w wysokości 8 zł.*

Rada Gminy ww. regulacją ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Kuźnia Raciborska uczestniczących m.in. w ćwiczeniu ratowniczym. Jednakże, w ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy był obowiązany do określenia ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Wobec powyższego, Rada nie jest upoważniona do ustalenia przedmiotowego ekwiwalentu za udział w ćwiczeniu ratowniczym. Takie działanie Rady stanowi nieprawidłowe wykonanie upoważnienia ustawowego, poprzez nieuprawnione zawężenie zakresu znaczeniowego pojęcia „ćwiczenie” – ustalając, iż pojęcia te należy na gruncie uchwały odnosić jedynie do ćwiczenie o charakterze ratowniczym. Tymczasem, w art. 3 pkt 6 ustawy wskazano, że: *Do zadań ochotniczych straży pożarnych należy podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez: organizowanie ćwiczeń oraz udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty.* Zatem ustawodawca, odnosząc się do kwestii zadań ochotniczych straży pożarnych, posłużył się pojęciem „ćwiczeń” (jak również szkoleń i zawodów o charakterze sportowo-pożarniczym), czyli znaczeniowo szerszym, niż wynika to z treści § 1 pkt 2 uchwały. Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, takie działanie Rady narusza istotnie przepis art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 i art. 3 pkt 6 ustawy.

Dalej należy zaznaczyć, że Rada w § 2 pkt 1 i pkt 2 uchwały postanowiła:

*Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego:*

*1) dla kandydatów na strażaków ratowników ochotniczej straży pożarnej o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych,*

*2) dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych którzy brali udział w działaniach o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych,*

*- w wysokości 8 zł za każdą rozpoczętą godzinę, stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych.*

W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy na podstawie art. 15 ust. 1a pkt 1 i pkt 2 ustawy był obowiązany w sposób precyzyjny ustalić wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz dla strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy – stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych. Zatem przed przyjęciem przedmiotowej uchwały gmina powinna skalkulować wysokość ww. ekwiwalentów, tak aby była zdolna je wypłacić kandydatom i strażakom OSP (skalkulowana kwota powinna być zabezpieczona w budżecie gminy). Wobec powyższego, określenie w ww. regulacji uchwały wysokości ekwiwalentu poprzez wskazanie zastrzeżenia „stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych” – powoduje, że nie można precyzyjnie określić, czy uprawnionym osobom będzie przysługiwał (czy będzie wypłacony) ten ekwiwalent – gdyż z treści uchwały nie można wywieść czy gmina w okresie obowiązywania uchwały (aktu prawa miejscowego) będzie dysponowała stosownymi środkami finansowym na ich wypłatę. Powyższe prowadzi do wniosku, że inny organ (podmiot) niż Rada Miejska, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł decydować czy zostanie wypłacony ten ekwiwalent (np. może uznać, że gmina nie posiada stosownych środków finansowych i nie zostanie wypłacony omawiany ekwiwalent). Tymczasem, ustawodawca w art. 15 ust. 1a w zw. z ust. 2 ustawy wprost zastrzegł, iż o wysokości tego ekwiwalentu decyduje organ stanowiący gminy. Dopuszczenie zatem możliwości określenia tego ekwiwalentu ale z omawianym zastrzeżeniem, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny.

Należy jedynie zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz. Rada Miejska jest obowiązana formułować zawarte w uchwale postanowienia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizując delegację ustawową, a regulacje w niej zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Natomiast adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, bądź jakie obowiązki zostały na niego nałożone. Wobec powyższego, wymieniona wyżej regulacja uchwały (w omawianym zakresie) nieprawidłowo wypełnia upoważnienie ustawowe i narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, gdyż kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz strażak ratownik OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy, nie mają pewności czy będzie przysługiwał im przedmiotowy ekwiwalent, gdyż nie będą wiedzieli, czy gmina posiada stosowne środki finansowe na ich wypłatę.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 15 ust. 1, ust. 1a w zw. z ust. 2 i art. 3 pkt 6 ustawy oraz art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

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 LXXIII/570/2024 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 7 marca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych oraz kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Kuźnia Raciborska, 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**