



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 czerwca 2024 r.

Poz. 4130

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.433.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr PR.0007.75.2024 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej w Rudzie Śląskiej w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu oraz wykonywania innych zadań dla ochrony bezpieczeństwa mieszkańców, w części określonej w:

1) § 1 uchwały w zakresie wyrazów: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu” – 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”,

2) tytule uchwały w zakresie wyrazów: „oraz wykonywania innych zadań dla ochrony bezpieczeństwa mieszkańców” oraz § 3 i § 4 uchwały – jako sprzecznej z art. 15 ust. 2a ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 kwietnia 2024 r. Rada Miasta Ruda Śląska przyjęła uchwałę Nr PR.0007.75.2024 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej w Rudzie Śląskiej w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu oraz wykonywania innych zadań dla ochrony bezpieczeństwa mieszkańców.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 2024 r.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała w części 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 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 powtarzania oraz 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.

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 Órodek Zamiejskowy 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 § 1 analizowanej uchwały Rada postanowiła, że: *Ustala się stawkę ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej w Rudzie Śląskiej w wysokości 30 złotych za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu.*

W powyższym przepisie uchwały Rada dokonała modyfikacji art. 15 ust. 2 ustawy stanowiąc, że ekwiwalent pieniężny przysługuje za *każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu*, bez zawarcia zastrzeżenia, że liczoną od momentu zgłoszenia wyjazdu

z jednostki ochotniczej straży pożarnej bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny. 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 we wskazanej części.

W analizowanej sprawie wystarczające jest stwierdzenie nieważności uchwały wyłącznie w części określonej w § 1 uchwały w zakresie wyrazów: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu.” 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. Wyliminuje 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.

Ponadto za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 3 uchwały. W przepisie tym Rada Miasta postanowiła, że:

§ 3. Przyznaje się ekwiwalent pieniężny strażakowi ratownikowi OSP w Rudzie Śląskiej, w wysokości określonej w § 1, w związku z realizacją zadań publicznych Miasta w zakresie:

- 1) Porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.*
- 2) Ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej.*
- 3) Zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.*

Powyższym przepisem uchwały Rada podjęła próbę zrealizowania delegacji ustawowej z art. 15a ustawy, zgodnie z którym 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.

Na podstawie tego przepisu Rada może zatem fakultatywnie przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15. W tym przypadku ustawodawca przekazał organom stanowiącym gmin kompetencje do określenia zarówno wysokości tego ekwiwalentu, jak i sposobu jego ustalania. Ponadto, odnosząc się do przytoczonej regulacji uchwały należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru zakres pojęcia „innych zadań”, o których mowa w ustawie nie może wykraczać poza katalog zadań określony w art. 3 ustawy. Zgodnie z tym przepisem do zadań ochotniczych straży pożarnych należy podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez:

- 1) prowadzenie działań ratowniczych, udział w działaniach ratowniczych oraz akcjach ratowniczych, a także udział w działaniach prowadzonych przez inne służby, inspekcje i straże;
- 2) udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych poza granicami kraju na podstawie umów międzynarodowych;
- 3) udział w alarmowaniu i ostrzeganiu ludności o zagrożeniach;
- 4) udział w ochronie ludności;
- 5) wykonywanie kwalifikowanej pierwszej pomocy;
- 6) organizowanie ćwiczeń oraz udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty;
- 7) zabezpieczanie obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym;
- 8) propagowanie zasad i dobrych praktyk w zakresie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów;
- 9) organizowanie przedsięwzięć służących krzewieniu sportu i kultury fizycznej;
- 10) organizowanie przedsięwzięć oświatowo-kulturalnych propagujących wiedzę i umiejętności w zakresie ochrony przeciwpożarowej;
- 11) upowszechnianie i wspieranie współdziałania między lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi z zakresu ochrony przeciwpożarowej;

- 12) propagowanie zasad udzielania pierwszej pomocy;
- 13) wspieranie gminy w realizacji pomocy na rzecz społeczności lokalnej;
- 14) integrowanie społeczności lokalnej;
- 15) udział we współpracy międzynarodowej gminy.

Powyższy katalog zadań ma charakter katalogu zamkniętego, co oznacza, że ochotnicze straże pożarne w wykonywaniu swoich zadań nie powinny wykraczać poza zadania określone w tym przepisie. Ponadto art. 3 ustawy pozostaje w integralnym związku z art. 7 ustawy, który wprowadził obowiązek zawierania przez gminy umów z ochotniczymi strażami pożarnymi. Jednym z obligatoryjnych elementów tych umów jest wskazanie, jakie konkretne zadania wymienione w ustawie będzie wykonywać dana OSP w gminie. Przy czym OSP nie musi wykonywać wszystkich zadań wskazanych w art. 3 ustawy - może wykonywać tylko niektóre zadania wskazane w tej regulacji. (por. D. P. Kała (w:) Ochotnicze straże pożarne. Komentarz, Warszawa 2023, art. 3).

Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta w sposób zbyt ogólny wymieniła w § 3 uchwały zadania, za wykonanie których strażak ratownik OSP w Rudzie Śląskiej będzie otrzymywał ekwiwalent pieniężny. Brak wskazania konkretnych zadań, wybranych spośród zadań wymienionych w art. 3 ustawy – nie pozwala na uznanie, że rada gminy prawidłowo wypełniła delegację ustawową z art. 15a ustawy.

Należy również podkreślić, iż Rada Miasta na podstawie art. 15a ustawy jest upoważniona wyłącznie do ustalenia wysokości i sposobu ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15. Nie posiada natomiast kompetencji do wskazywania podmiotu uprawnionego do wydania dyspozycji do podjęcia działań określonych w § 3 uchwały. Dlatego też za przekraczającą wskazaną delegację ustawową należy uznać regulację zawartą w § 4 zdaniu pierwszym uchwały.

Z uwagi na to, że Rada fakultatywnie może przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15 ustawy możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem, poprzez wyeliminowanie jedynie § 3 i § 4 uchwały.

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr PR.0007.75.2024 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 kwietnia 2024 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej w Rudzie Śląskiej w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu oraz wykonywania innych zadań dla ochrony bezpieczeństwa mieszkańców – w części określonej na wstępie, 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, 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