



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 stycznia 2024 r.

Poz. 538

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1361.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 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 XIV/4/2023 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków – ratowników i kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych w Bieruniu, w części określonej w:

1) § 1 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów: „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania wyżej wymienionych zadań, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny,” w § 1 ust. 2 uchwały w zakresie wyrazów: „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania tych zadań, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny,” oraz § 1 ust. 4 uchwały w zakresie wyrazów: „za każdą godzinę szkolenia lub ćwiczenia”, 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) § 1 ust. 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 15a ustawy.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 listopada 2023 r. Rada Miejska w Bieruniu przyjęła uchwałę Nr XIV/4/2023 w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków-ratowników i kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych w Bieruniu, dalej jako: „uchwała”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2023 r.

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

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.

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 § 1 przedmiotowej uchwały Rada określiła wysokość ekwiwalentu pieniężnego w następujący sposób:

1. *Ustalić ekwiwalent pieniężny należny strażakom-ratownikom ochotniczych straży pożarnych za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej w wysokości 27 zł za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania wyżej wymienionych zadań, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny.*
2. *Ustalić ekwiwalent pieniężny należny strażakom-ratownikom ochotniczych straży pożarnych za udział w działaniu, 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 z późn. zm.) tj. zabezpieczeniu obszaru chronionego, w wysokości 27 zł za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania tych zadań, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny.*
3. *Ustalić ekwiwalent pieniężny należny strażakom-ratownikom ochotniczych straży pożarnych za udział w działaniu zleconym przez Gminę Bieruń (zabezpieczenie imprez i uroczystości organizowanych przez Gminę lub na terenie Gminy, działania prewencyjne na rzecz bezpieczeństwa powszechnego, publicznego oraz ochrony przeciwpowodziowej na terenie Gminy, inne działania realizowane na rzecz lub na terenie Gminy) w wysokości 20 zł za każdą rozpoczętą godzinę bezpośredniej realizacji działania.*
4. *Ustalić ekwiwalent pieniężny należny strażakom-ratownikom oraz kandydatom na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Bieruń w wysokości 4 zł za każdą godzinę szkolenia lub ćwiczenia.*

W powyższych przepisach uchwały Rada dokonała modyfikacji art. 15 ust. 2 ustawy w § 1 ust. 1 uchwały stanowiąc, że ekwiwalent dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, nalicza się również od gotowości do wyjazdu w celu realizowania wyżej wymienionych zadań, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny, zamiast tylko za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny. Zaś w § 1 ust. 2 uchwały, stanowiąc, że ekwiwalent pieniężny należny strażakom-ratownikom ochotniczych straży pożarnych za udział w działaniu, 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 z późn. zm.) tj. zabezpieczeniu obszaru chronionego, w wysokości 27 zł za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, zamiast tylko 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.

Natomiast w § 1 ust. 4 uchwały stanowiąc, iż ekwiwalent dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej, który uczestniczył w szkoleniu lub ćwiczeniu przysługuje za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia lub ćwiczenia – bez wskazania, że liczony jest od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej.

Rada nie jest uprawniona do modyfikacji określonego w art. 15 ust. 2 ustawy sposobu naliczania ekwiwalentu. Prawodawca wyraźnie zazaczył 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 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów: „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania wyżej wymienionych zadań, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny,” w § 1 ust. 2 uchwały w zakresie wyrazów: „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania tych zadań, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny.”,

w § 1 ust. 4 uchwały w zakresie wyrazów: „za każdą godzinę szkolenia lub ćwiczenia”. 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. Zakwestionowanie uchwały w części wymienionej na wstępie pozwoli na zachowanie jej spójności i jednoznaczności. 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 należy wskazać, że § 1 ust. 3 uchwały nie realizuje prawidłowo upoważnienia ustawowego określonego w art. 15a ustawy.

Odnosząc się do przytoczonej regulacji uchwały należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru zakres pojęcia „innych zadań”, o których mowa w art. 15a ustawy 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 straż;*
- 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 art. 3 ustawy 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).

W ocenie organu nadzoru Rada przyjmując regulację zawartą w § 1 ust. 3 uchwały posłużyła się nieprecyzyjnymi pojęciami *zabezpieczenie imprez i uroczystości organizowanych przez Gminę lub na terenie Gminy, działania prewencyjne na rzecz bezpieczeństwa powszechnego, publicznego oraz ochrony przeciwpożarowej na terenie Gminy, inne działania realizowane na rzecz lub na terenie Gminy*. Rada nie wyjaśniła jednak, jak należy rozumieć te pojęcia na gruncie kwestionowanej uchwały, co sprawia, że pojęcie te można interpretować szeroko, a tym samym wykraczać poza zakres zadań określony w art. 3

ustawy. Zgodnie z art. 15a ustawy Rada podejmując uchwałę na podstawie tego przepisu jest zobligowana wskazać zadania inne niż wskazane w art. 15 ustawy, za które przyznany zostaje ekwiwalent pieniężny. Nie oznacza to jednak dowolności w nakładaniu bliżej niesprecyzowanych zadań na strażaków ratowników ochotniczej straży pożarnej. Należy wskazać, że kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zawarte w niej regulacje muszą spełniać standardy prawidłowej legislacji. Oznacza to, że przepisy stanowione przez radę gminy powinny być zredagowane w sposób poprawny językowo, tak aby ich treść była jasna, zrozumiała oraz aby nie zawierała sformułowań wieloznacznych i nieprecyzyjnych.

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru § 1 ust. 3 uchwały narusza w sposób istotny art. 15a ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

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 § 1 ust. 3 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIV/4/2023 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków-ratowników i kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych w Bieruniu, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie 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**