



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 lipca 2024 r.

Poz. 4944

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.617.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lipca 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/8/2024 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 24 maja 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego, o którym mowa w art. 15 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 233), w części określonej w:

- 1) § 1 pkt 2 uchwały w zakresie wyrazów: „za każdą rozpoczętą godzinę”,
- 2) § 2 uchwały we wstępie do wyliczenia w zakresie wyrazów: „lub ćwiczeniu”,
- 3) § 2 pkt 1 uchwały w zakresie wyrazów: „1) za udział w szkoleniu” wraz z następujących po nim myślnikiem oraz
- 4) § 2 pkt 2 uchwały,

jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233), dalej jako „ustawa” związku z art. 2 i art. 7 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 24 maja 2024 r. Rada Miejska w Żarkach przyjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego, o którym mowa w art. 15 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 233), dalej jako: „uchwała”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 3 czerwca 2024 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 15 ust. 1a i 2 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, 1429 i 1672) 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). Kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy tj.: strażak OSP, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, i który jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych.

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 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 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/GI 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).

Nadto, należy zwrócić uwagę, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Tworzone przepisy powinny być zatem jasne i jednoznaczne. „Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą 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 pozwalała na wyegzekwowanie (wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, s. 312).” Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji. Odwołując się do powyższego, również przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Z kolei organ stosujący przepis musi wiedzieć w jaki sposób go zinterpretować. Przepisy o niedookreślonej (niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji (wyroki TK z dnia 17 grudnia 2002 r., U 3/02, oraz z dnia 13 września 2005 r., K 38/04).

W tym miejscu należy wskazać, że w § 1 uchwały Rada postanowiła:

Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej, w kwocie:

1) za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 233) – 22,00 zł

2) za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu – 10 zł za każdą rozpoczętą godzinę.

Mając na względzie brzmienie przepisu zawartego w § 1 pkt 1 uchwały, w ocenie organu nadzoru należy przyjąć, że w odniesieniu do udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej oraz w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy Rada określiła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP, nie określając sposobu naliczania ekwiwalentu, gdyż sposób ten został ustanowiony już przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 ustawy – to jest: *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 (...).*

Z kolei w odniesieniu sposobu obliczania ekwiwalentu za udział strażaka ratownika OSP w szkoleniu lub ćwiczeniu, Rada § 1 pkt 2 uchwały postanowiła, że jest on liczony *za każdą rozpoczętą godzinę*, podczas, gdy z art. 15 ust. 2 ustawy wynika, że jest on liczony *każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny*. Należy zatem przyjąć, że Rada dokonała modyfikacji art. 15 ust. 2 ustawy, a do wniosku takiego prowadzi w szczególności porównanie treści § 1 pkt 1 i 2 uchwały. Z porównania tego można wywieść wniosek, że w § 1 pkt 1 uchwały Rada nie regulowała w żadnej mierze sposobu obliczania ekwiwalentu, prawidłowo przyjmując, że materia ta została już uregulowana przez ustawodawcę i w tym zakresie znajdzie zastosowanie przepis ustawowy, natomiast w § 1 pkt 2 uchwały Rada zdecydowała się zawrzeć przepis odnoszący się do sposobu obliczania ekwiwalentu, którym to przepisem zmodyfikowała jednak przepis rangi ustawowej nie dookreślając, że godzina liczona jest od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny, co należy uznać za działanie niedopuszczalne.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada w zakresie zawartego w § 1 pkt 2 uchwały sformułowania: *za każdą rozpoczętą godzinę* zmodyfikowała przepis prawa, czym w sposób istotny naruszyła art. 15 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

W analizowanej uchwale, w odniesieniu do jej § 1 wystarczające jest stwierdzenie nieważności wyłącznie w części określonej w § 1 pkt 2 uchwały w zakresie wyrazów *za każdą rozpoczętą godzinę*. 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 sposobu naliczania ekwiwalentu. Zakwestionowanie uchwały w powyższej części pozwoli na zachowanie jej spójności i jednoznaczności. Takie działanie możliwe jest z uwagi na kompleksowe określenie przez ustawodawcę – w art. 15 ust. 2 ustawy – sposobu obliczania ustalonego w przepisach uchwały ekwiwalentu.

Kolejno, należy wskazać, że w § 2 uchwały Rada postanowiła, że:

Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla kandydata na strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej, który uczestniczył w szkoleniu lub ćwiczeniu w kwocie:

1) za udział w szkoleniu – 10 zł;

2) za udział w ćwiczeniach – 10 zł za każdą rozpoczętą godzinę.

W powyższym przepisie uchwały Rada postanowiła zatem, że kandydat na strażaka ratownika OSP otrzyma ekwiwalent za udział (uczestnictwo) zarówno w szkoleniu jak i w ćwiczeniach – w tym drugim przypadku za każdą rozpoczętą godzinę. Tymczasem, z treści art. 15 ust. 1a i 2 ustawy, wynika, że kandydatowi na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy tj.: strażak OSP, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, i który jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, ekwiwalent przysługuje jedynie za uczestnictwo w szkoleniu – za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia, stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych. Z powyższych przepisów nie wynika, aby kandydatowi na strażaka ratownika OSP przysługiwał ekwiwalent za udział w ćwiczeniach.

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że Rada ustalając wysokość ekwiwalentu dla kandydata na strażaka ratownika OSP za udział w ćwiczeniach przekroczyła upoważnienie zawarte w art. 15 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, czym w sposób istotny naruszyła prawo.

W analizowanej uchwale, w odniesieniu do jej § 2 wystarczające jest stwierdzenie nieważności wyłącznie we wskazanej na wstępie części. Takie działanie doprowadzi do sytuacji, w której w uchwale określona będzie wyłącznie stawka ekwiwalentu dla kandydata na strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w szkoleniu, natomiast do zasad jego naliczania zastosowanie znajdzie art. 15 ust. 2 ustawy. Wyeliminuje to w zakwestionowanej uchwale niepewność co do sposobu naliczania ekwiwalentu. Zakwestionowanie uchwały w powyższej części pozwoli na zachowanie jej spójności i jednoznaczności. Takie działanie możliwe jest z uwagi na kompleksowe określenie przez ustawodawcę – w art. 15 ust. 2 ustawy – sposobu obliczania ustalonego w przepisach uchwały ekwiwalentu.

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr II/8/2024 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 24 maja 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego, o którym mowa w art. 15 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 233), 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