



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 stycznia 2024 r.

Poz. 629

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.38.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 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 LIX/426/2023 Rady Gminy Pawonków z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników oraz kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych mających siedzibę na terenie gminy Pawonków, w części określonej w:

1) § 1 uchwały w zakresie wyrazów: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej liczoną od momentu zgłoszenia wyjazdu jednostki ochotniczej straży pożarnej lub od momentu zgłoszenia gotowości do wyjazdu w przypadku zabezpieczenia obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym”,

2) § 2 uchwały w zakresie wyrazów: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału w takim szkoleniu lub ćwiczeniu”,

3) § 3 uchwały w zakresie wyrazów: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału w takim szkoleniu”, oraz w zakresie wyrazów: „który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat i uczestniczył w szkoleniu podstawowym przygotowującym do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych”,

- jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 194 ze zm.), dalej jako: „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 grudnia 2023 r. Rada Gminy Pawonków przyjęła uchwałę Nr LIX/426/2023 w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników oraz kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych mających siedzibę na terenie gminy Pawonków.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 20 grudnia 2023 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała art. 15 ust. 1 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 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 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 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.

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 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/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).

W analizowanej uchwale Rada określiła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP, którzy uczestniczyli w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu oraz dla kandydatów na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy w następujący sposób:

§ 1. Strażak ratownik Ochotniczej Straży Pożarnej mającej siedzibę na terenie gminy Pawonków, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej, otrzymuje ekwiwalent pieniężny w wysokości 20 zł (słownie: dwadzieścia zł 00/100) za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej liczoną od momentu zgłoszenia wyjazdu jednostki ochotniczej straży pożarnej lub od momentu zgłoszenia gotowości do wyjazdu w przypadku zabezpieczenia obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym.

§ 2. Strażak ratownik Ochotniczej Straży Pożarnej mającej siedzibę na terenie gminy Pawonków, który uczestniczył w szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje ekwiwalent pieniężny w wysokości 10 zł (słownie: dziesięć zł 00/100) za każdą rozpoczętą godzinę udziału w takim szkoleniu lub ćwiczeniu.

§ 3. Kandydat na strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej mającej siedzibę na terenie gminy Pawonków, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat i uczestniczył w szkoleniu podstawowym przygotowującym do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, otrzymuje ekwiwalent pieniężny w wysokości 10 zł (słownie: dziesięć zł 00/100) za każdą rozpoczętą godzinę udziału w takim szkoleniu.

W powyższych przepisach uchwały Rada dokonała modyfikacji art. 15 ust. 2 ustawy: w § 1 uchwały stanowiąc, że ekwiwalent dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej przysługuje *za każdą rozpoczętą godzinę udziału (powinno być uczestnictwa) w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej liczoną od momentu zgłoszenia wyjazdu jednostki ochotniczej straży pożarnej (powinno być z jednostki ochotniczej straży pożarnej) lub od momentu zgłoszenia gotowości do wyjazdu w przypadku zabezpieczenia obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym, bez zawarcia zastrzeżenia, że „bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny”.* Natomiast w § 2 uchwały Rada stanowiąc, że ekwiwalent dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w szkoleniu lub ćwiczeniu przysługuje *za każdą rozpoczętą godzinę udziału w takim szkoleniu lub ćwiczeniu, –* nie wskazała, że jest ona liczona od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej.

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 uchwały w zakresie wyrazów: *„za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej liczoną od momentu zgłoszenia wyjazdu jednostki ochotniczej straży pożarnej lub od momentu zgłoszenia gotowości do wyjazdu w przypadku zabezpieczenia obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym”*, w § 2 uchwały w zakresie wyrazów: *„za każdą rozpoczętą godzinę udziału w takim szkoleniu lub ćwiczeniu”* oraz w § 3 uchwały w zakresie wyrazów: *„za każdą rozpoczętą godzinę udziału w takim szkoleniu.”* 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 bowiem samego § 1 i § 2 uchwały w części sposobu naliczania ekwiwalentu, przy jednoczesnym pozostawieniu sposobu naliczania ekwiwalentu wymienionego w § 3 uchwały, gdzie Rada nie dokonała modyfikacji art. 15 ust. 2 ustawy, byłoby niewystarczające, bowiem prowadziłoby do niepewności, w jaki sposób naliczany ma być ekwiwalent wymieniony w § 1 i 2 uchwały, skoro nie powtórzono w tym przepisie zasad wynikających z art. 15 ust. 2 ustawy, tj. zgodnie z ustawą. 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.

Za niezgodną z prawem należy uznać również regulację zawartą w § 3 uchwały w zakresie wyrazów: „który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat i uczestniczył w szkoleniu podstawowym przygotowującym do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych.” Przepisem tym Rada doprecyzowała pojęcie kandydata na strażaka ratownika OSP. Tymczasem należy zauważyć, iż zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy *Kandydatem na strażaka ratownika OSP jest: 1) strażak OSP, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, i który jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, lub 2) strażak OSP w wieku od 16 do 18 lat, który za zgodą jednego z rodziców, opiekunów prawnych albo opiekunów faktycznych jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, z uwzględnieniem przepisów wydanych na podstawie art. 204 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465)*. Ustawa wprost określa kto może być kandydatem na strażaka ratownika OSP, nie dając przy tym kompetencji radzie gminy do regulowania tej kwestii w przedmiotowej uchwale. Na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy Rada jest upoważniona jedynie do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP lub kandydata na strażaka ratownika OSP. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA).

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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).

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 LIX/426/2023 Rady Gminy Pawonków z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników oraz kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych mających siedzibę na terenie gminy Pawonków – 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