



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 stycznia 2024 r.

Poz. 659

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.84.2024 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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/457/2023 Rady Gminy Chybie z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych oraz kandydatów na strażaka ratownika ochotniczych straży pożarnych, w części określonej w § 3 ww. uchwały, 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”, w zw. z art. 2 i 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 19 grudnia 2023 r. Rada Gminy Chybie przyjęła uchwałę Nr LVII/457/2023 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych oraz kandydatów na strażaka ratownika ochotniczych straży pożarnych, dalej jako: „uchwała”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 21 grudnia 2023 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in art. 15 ust. 2 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 art. 15 ust. 2 ustawy 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 fakultatywnie, stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych – 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, 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 modyfikowania tej regulacji.

Ponadto Rada fakultatywnie na podstawie art. 15a ustawy może przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15 ustawy i w takim przypadku upoważnienie Rady obejmuje określenie dwóch elementów, tj. wysokości tego ekwiwalentu oraz 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 przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje.

Organ nadzoru, dokonując oceny legalności uchwały, uznał, że Rada przekroczyła przyznane jej upoważnienie w § 3 uchwały.

Mocą uchwały Rada zrealizowała delegację z art. 15 ust. 2 ustawy, określając w jej § 1 wysokość ekwiwalentu dla strażaka-ratownika OSP, o którym mowa w art. 15 ust. 1 i w art. 15 ust. 1a pkt 2 ustawy, a w jej § 2 dla kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 15 ust. 1a pkt 1 ustawy. Jak wyżej wskazano, na mocy art. 15 ust. 2 ustawy Rada upoważniona jest wyłącznie do ustalenia wysokości ekwiwalentu, natomiast wszelkie inne regulacje należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową i tym samym naruszające art. 15 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Tymczasem Rada Gminy w § 3 uchwały przyjęła: *Ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w § 1 pkt 2 oraz § 2, będzie wypłacany na zasadach określonych w art. 15 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 194 z późn. zm.)*. Przepis ten wykracza poza delegację z art. 15 ust. 2 ustawy bowiem stanowi w przedmiocie zasad wypłacania ekwiwalentu, do czego Rada nie jest upoważniona. Nadto wskazać należy, że art. 15 ust. 1a ustawy, do którego odwołała się Rada w § 3 uchwały, nie określa zasad wypłacania ekwiwalentu. Przepis ten stanowi, które grupy uprawniane są do otrzymywania ekwiwalentu – stosowanie do posiadanych przez gminę środków finansowych. Z treści tego przepisu wynika zatem, że uchwalenie ekwiwalentu dla wskazanych w nim grup, tj. kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy, nie jest obligatoryjne, a uzależnione jest od posiadanych przez gminę środków finansowych. Ocena taka powinna zostać dokonana na etapie procedowania uchwały w przedmiocie wysokości ekwiwalentu i w zależności od jej wyników Rada powinna ustalić wysokość ekwiwalentu dla wskazanych w tym przepisie grup lub grupy te pominąć – w przypadku uznania, że gmina nie dysponuje środkami finansowymi umożliwiającymi wypłatę – w ciągu najbliższych dwóch lat – ekwiwalentu dla ww. grup podmiotów. Wszelkie zmiany w zakresie sytuacji finansowej gminy wpływające na decyzję o przyznawaniu ekwiwalentu lub jego wysokości, powinny zostać uwzględnione w treści uchwały Rady Gminy. Z przywołanego powyżej art. 15 ust. 2 ustawy wynika jednoznacznie, że rada gminy uprawniona

jest do ustalenia wysokości ekwiwalentu *nie rzadziej niż raz na 2 lata*. Oznacza to, że zmiana sytuacji finansowej gminy uzasadnia zmianę uchwały podjętej w tej sprawie.

W analizowanej sprawie Rada ustaliła wysokość ekwiwalentu dla wskazanych grup, jednak treść § 3 uchwały sugeruje, że jego wypłata uzależniona jest od posiadanych przez gminę środków finansowych. Taka konstrukcja jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym, bowiem wywołuje niepewność po stronie adresatów uchwały co do przysługujących im uprawnień, tj. czy w konkretnym stanie faktycznym (spełnienie warunku, o którym mowa w § 1 pkt 2 i § 2 uchwały) otrzymają ekwiwalent. Godzi to w wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę jasności i pewności prawa. Z 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. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Wskazać należy, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (...) Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*. W analizowanym przypadku, zaproponowana przez Radę konstrukcja uchwały nie pozwala jej adresatom przewidzieć, czy przysługuje im ustalone w § 1 pkt 2 i § 2 uchwały uprawnienie.

Reasumując, § 3 uchwały narusza art. 15 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP. Organ nadzoru wskazuje jednocześnie, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez zakwestionowanie jedynie wskazanej na wstępie części 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.

Na marginesie wskazuję również, że Rada w § 1 dokonała błędnego oznaczenia jednostek redakcyjnych. Jak wynika z § 55 ust. 3, § 56 ust. 1 i § 57 ust. 2 i 3 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej: Na ustępy dzieli się zespół zdań wyrażający samodzielną myśl, a ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu. W przepisie zawierającym wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty, a punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony. Zatem wyliczenie zawarte w § 1 uchwały winno być ujęte w punkty i oznaczone cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony – „,1)” itd. Tymczasem Rada zastosowała oznaczenie właściwe dla ustępów. Powyższe nie stanowi istotnego naruszenia prawa, jednak wpływa na komunikatywność aktu.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVII/457/2023 Rady Gminy Chybie z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych oraz kandydatów na strażaka ratownika ochotniczych straży pożarnych – 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