



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 października 2024 r.

Poz. 7124

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.843.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 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. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/34/24 Rady Gminy Koszarawa z dnia 27 września 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej z terenu Gminy Koszarawa, w całości, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 września 2024 r. Rada Gminy Koszarawa podjęła uchwałę Nr VII/34/24 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej z terenu Gminy Koszarawa, dalej jako „uchwała”.

Jako podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano m.in. art. 15 ust. 1 i 2 ustawy.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

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.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy: *Ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej „strażakami OSP”.*

Kolejno, art. 8 ustawy stanowi, że: *Do udziału w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych jest uprawniony strażak OSP, który:*

- 1) ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat,
- 2) posiada aktualne ubezpieczenie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2,
- 3) posiada aktualne orzeczenie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych,
- 4) odbył szkolenie z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy,
- 5) ukończył z wynikiem pozytywnym szkolenie podstawowe przygotowujące do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych
- zwany dalej „strażakiem ratownikiem OSP”.

Mając na względzie powyższe należy zauważyć, że art. 15 ustawy m.in. zawierający upoważnienie dla Rady do podjęcia uchwały określającej wysokość ekwiwalentu pieniężnego posługuje się pojęciem *strażaka ratownika OSP* i *kandydata na strażaka ratownika OSP*. Powyższy przepis w ust. 2 zawiera upoważnienie do ustalenia wysokości ekwiwalentu dla następujących osób:

- strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu,

- 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,

- kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Ponadto, Rada fakultatywnie może przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15 ustawy.

Z przywołanych przepisów wynika, że rada jest uprawniona do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego otrzymywanego przez strażaka ratownika OPS i kandydata na strażaka ratownika OSP. Z przywołanych przepisów nie można natomiast wyciągnąć wniosku, że członkowie ochotniczych straży pożarnych są automatycznie i jednocześnie strażakami ratownikami OSP (strażakami ratownikami OSP są bowiem tylko ci strażacy OSP, którzy spełniają warunki wymienione w art. 8 ustawy.). Można dodać również, że ustawa obok konsekwentnego rozróżniania pojęć *strażaka OSP* i *strażaka ratownika OSP*, rozróżnia także pojęcie *kandydata na strażaka ratownika OSP* (art. 9 ust. 2 ustawy) i z powołanych przepisów nie można również wyciągać wniosku, że kandydat na strażaka ratownika OSP jest automatycznie członkiem OSP.

Tymczasem w § 1 uchwały Rada postanowiła, że:

Ustala się stawki ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej z terenu Gminy Koszarawa w wysokości:

- 1) 25,00 złotych za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej;
- 2) 15,00 złotych za każdą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu.

W ocenie organu nadzoru, Rada postanawiając, że ustala się ekwiwalent pieniężny dla członka ochotniczej straży pożarnej (czyli *de facto* dla strażaka OSP – art. 1 ust. 3 ustawy) dokonała nieuprawnionego przekroczenia delegacji ustawowej wynikającej z art. 15 ust. 2 ustawy. Ustawodawca w art. 15 ust. 1 i 1a ustawy określił krąg osób, którzy mogą otrzymywać ekwiwalent pieniężny, a Rada na podstawie upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 2 ustawy nie była upoważniona do modyfikowania (rozszerzania) kręgu tych osób.

Uchwała wychodzi zatem poza zakres podmiotowy regulacji przekazanej Radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej i przyznaje uprawnienia grupie członków OSP, której uprawnień nie przyznaje ustawa (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 maja 2023 r. sygn. akt: III SA/Po 55/23).

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, § 1 uchwały narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 ustawy, zatem istnieje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie wskazać należy, że w § 3 uchwały Rada postanowiła, że: *Traci moc uchwała Nr XXXVI/223/22 Rady Gminy Koszarawa z dnia 4 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej z terenu Gminy Koszarawa*. Tymczasem rozstrzygnięciem nadzorczym nr NPII.4131.1.231.2022 z dnia 11 marca 2022 r. organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały Nr XXXVI/223/22 Rady Gminy Koszarawa z dnia 4 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej z terenu Gminy Koszarawa, w całości, jako sprzecznej z art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Oznacza to, że wyżej wskazana uchwała została wyeliminowana z obrotu prawnego w całości, co oznacza, że Rada Gminy Koszarawa utraciła również uprawnienia prawotwórcze w tym zakresie. Nie mogła więc tej uchwały ani zmienić ani uchylić – albowiem nie istnieje ona już w systemie prawnym. Skutek w postaci utraty mocy obowiązującej ww. uchwały nastąpił i niedopuszczalnym jest podejmowanie przez Radę jakichkolwiek regulacji prawnych w tej materii,

Rada Gminy tym samym istotnie naruszyła prawo, albowiem stanowiła w obszarze uchwały nieistniejącej. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwalenie § 3 uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Państwo prawa oznacza gwarancję i trwałość ustalonego reżimu prawnego. Wskazana trwałość i gwarancja odnosi się nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku prawnego, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów. Zarówno każda jednostka, jak i organ władzy publicznej zobowiązani są do przestrzegania tej zasady. Z zasady demokratycznego państwa prawnego regulowanej art. 2 Konstytucji RP wynika zasada prawidłowej legislacji, która ma doniosłe znaczenie w systemie prawa, a jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7).

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, nie ulega wątpliwości, że § 3 uchwały narusza przywołaną zasadę. Z treści kwestionowanego postanowienia wynikałoby bowiem, że do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały uchylanej doszło na mocy aktu Rady, nie zaś organu nadzoru. Regulacja ta wprowadza więc w błąd co do rzeczywistej przyczyny, źródła, a także skutku wyeliminowania z obrotu prawnego tejże 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 Olsztynie 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/34/24 Rady Gminy Koszarawa z dnia 27 września 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej z terenu Gminy Koszarawa – w całości, 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, 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