



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 936

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.85.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 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 LXVIII/518/2023 Rad Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Sośnicowice uczestniczących w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, ćwiczeniu lub szkoleniu, w części określonej w:

1) tytule uchwały, w zakresie sformułowania: *i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych*, jako sprzecznej z art. 1 ust. 3 w zw. z art. 15 ust. 1a 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 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*;

2) § 1 pkt 1 i 2 uchwały, w zakresie sformułowań: *każdą*, jako sprzecznej z art. 15 ust. 1a ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Sośnicowicach podjęła uchwałę Nr LXVIII/518/2023 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Sośnicowice uczestniczących w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, ćwiczeniu lub szkoleniu.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 15 ust. 2 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały uznano, że jest ona w części niezgodna z prawem.

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 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.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy stwierdzić, że Rada w sposób nieprawidłowy zrealizowała delegację ustawową, czym istotnie naruszyła prawo.

W § 1 uchwały ustalono wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługującego członkowi OSP z terenu gminy Sośnicowice w następujących kwotach:

- 1) 20,00 zł za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej;
- 2) 10,00 zł za każdą godzinę udziału w ćwiczeniu lub szkoleniu.

Z literalnej wykładni § 1 uchwały wynika, że wskazane w uchwale kwoty ekwiwalentu przysługują strażakowi za każdą godzinę udziału w danej formie aktywności, czyli działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, ćwiczeniu lub szkoleniu – trzeba zatem przyjąć, że Radzie chodziło tutaj o faktyczną, pełną godzinę. Tymczasem, jak już wyżej wskazano, z brzmienia art. 15 ust. 2 zdanie trzecie ustawy wynika, że przedmiotowy ekwiwalent powinien być naliczany za rozpoczętą godzinę – liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki OSP lub gotowości do wyjazdu. Oznacza to, że ustawodawca przyjął korzystniejszy dla strażaka wariant, w którym pełna kwota ekwiwalentu należy mu się już z chwilą rozpoczęcia danej godziny, a nie dopiero po jej upływie. Rada, realizując ustawowe upoważnienie, nie może więc w sposób dowolny modyfikować przepisu rangi ustawowej, a tym bardziej w sytuacji, w której interpretacja normy mogłaby doprowadzić do mniej korzystnego ukształtowania pozycji prawnej jej adresata, czyli strażaka uprawnionego do poboru ekwiwalentu.

Wymaga w tym miejscu zaznaczenia, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. 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, CBOSA).

Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę na sprzeczność tytułu uchwały z jej częścią normatywną. W tytule uchwały jest bowiem mowa zarówno o strażakach ratownikach OSP, jak i kandydatach na strażaków ratowników OSP. Tymczasem § 1 uchwały stanowi o tym, że ekwiwalent przysługuje członkowi OSP. Trzeba

jednakże zauważyć, że zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy, *ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej „strażakami OSP”*. Z kolei w dalszych przepisach ustawa konsekwentnie rozróżnia pojęcie *strażaka OSP, strażaka-ratownika OSP* (zob. art. 8 ustawy), a także *kandydata na strażaka ratownika OSP* (art. 9 ust. 2 ustawy). Z powołanych przepisów nie można zatem wyciągać wniosku, że kandydat na strażaka ratownika OSP jest automatycznie członkiem OSP. W efekcie Rada, chcąc przyznać mu określony ekwiwalent, powinna w sposób wyraźny zamieścić stosowną normę w uchwale. W przeciwnym razie może powstać wątpliwość, czy kandydatowi na strażaka ratownika OSP faktycznie taki ekwiwalent przysługuje.

Brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwają stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*.

Powyżej opisane uchybienia 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXVIII/518/2023 Rada Miejska w Sośnicowicach z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Sośnicowice uczestniczących w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, ćwiczeniu lub szkoleniu – w części określonej powyżej – 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