



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 lutego 2024 r.

Poz. 1238

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP.4131.1.99.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 lutego 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 86/LII/2023 Rady Gminy Boronów z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej oraz kandydata na strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej w Boronowie, w części określonej w § 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 15a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194 z późn. zm.), dalej jako: „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Boronów podjęła uchwałę Nr 86/LII/2023 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej oraz kandydata na strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej w Boronowie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. art. 15 ust. 2 i art. 15a ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 stycznia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w ww. 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.*

W ocenie organu nadzoru zakres zadań, za które rada gminy może przyznać ekwiwalent na podstawie art. 15a ustawy jest ograniczony do katalogu określonego w art. 3 ustawy, z wyłączeniem tych zadań, które zostały już objęte treścią art. 15 ustawy. Oznacza to, że pojęcie *inne zadania* należy rozumieć zadania wymienione w art. 3 ustawy, inne niż wskazane w art. 15 ustawy. Tym samym rada gminy nie może przyznać ekwiwalentu za zadania, które nie są znane ustawie. Takie działanie stanowiłoby wkroczenie w sferę kompetencji ustawodawcy, bowiem zadania ochotniczych straży pożarnych stanowią materię regulowaną aktem rangi ustawowej.

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 Ośrodek Zamieszkiwany 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tymczasem Rada przepisem § 4 uchwały postanowiła, że:

Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej w Boronowie w wysokości 12 zł – za wykonywanie zadań związanych z zabezpieczeniem imprez organizowanych lub współorganizowanych przez gminę oraz jej jednostki organizacyjne za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej.

Odnosząc się do przytoczonej regulacji uchwały należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru zakres pojęcia „innych zadań”, o których mowa w art. 15a ustawy nie może wykraczać poza katalog zadań określony w art. 3 ustawy. Zgodnie z tym przepisem *Do zadań ochotniczych straży pożarnych należy podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez:*

- 1) prowadzenie działań ratowniczych, udział w działaniach ratowniczych oraz akcjach ratowniczych, a także udział w działaniach prowadzonych przez inne służby, inspekcje i stráže;*
- 2) udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych poza granicami kraju na podstawie umów międzynarodowych;*
- 3) udział w alarmowaniu i ostrzeganiu ludności o zagrożeniach;*
- 4) udział w ochronie ludności;*
- 5) wykonywanie kwalifikowanej pierwszej pomocy;*
- 6) organizowanie ćwiczeń oraz udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty;*
- 7) zabezpieczanie obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym;*
- 8) propagowanie zasad i dobrych praktyk w zakresie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów;*

- 9) organizowanie przedsięwzięć służących krzewieniu sportu i kultury fizycznej;
- 10) organizowanie przedsięwzięć oświatowo-kulturalnych propagujących wiedzę i umiejętności w zakresie ochrony przeciwpożarowej;
- 11) upowszechnianie i wspieranie współdziałania między lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi z zakresu ochrony przeciwpożarowej;
- 12) propagowanie zasad udzielania pierwszej pomocy;
- 13) wspieranie gminy w realizacji pomocy na rzecz społeczności lokalnej;
- 14) integrowanie społeczności lokalnej;
- 15) udział we współpracy międzynarodowej gminy.

Powyższy katalog zadań ma charakter katalogu zamkniętego, co oznacza, że ochotnicze straże pożarne w wykonywaniu swoich zadań nie powinny wykraczać poza zadania określone w tym przepisie. Ponadto art. 3 ustawy pozostaje w integralnym związku z art. 7 ustawy, który wprowadził obowiązek zawierania przez gminy umów z ochotniczymi strażami pożarnymi. Jednym z obligatoryjnych elementów tych umów jest wskazanie, jakie konkretne zadania wymienione w art. 3 ustawy będzie wykonywać dana OSP w gminie. Przy czym OSP nie musi wykonywać wszystkich zadań wskazanych w art. 3 ustawy – może wykonywać tylko niektóre zadania wskazane w tej regulacji. (por. D. P. Kała [w:] *Ochotnicze straże pożarne. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 3).

W ocenie organu nadzoru Rada przyjmując regulację zawartą w § 4 uchwały posłużyła się nieprecyzyjnym pojęciem *impresz organizowanych lub współorganizowanych przez gminę*. Rada nie wyjaśniła jednak, jak należy rozumieć to pojęcie na gruncie kwestionowanej uchwały, co sprawia, że pojęcie to może być interpretowane szeroko, a tym samym wykraczać poza zakres zadań określony w art. 3 ustawy. Zgodnie z art. 15a ustawy Rada podejmując uchwałę na podstawie tego przepisu jest zobligowana wskazać zadania inne niż wskazane w art. 15 ustawy, za które przyznany zostaje ekwiwalent pieniężny. Nie oznacza to jednak dowolności w nakładaniu bliżej niesprecyzowanych zadań na strażaków ratowników ochotniczej straży pożarnej. Należy wskazać, że kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zawarte w niej regulacje muszą spełniać standardy prawidłowej legislacji. Oznacza to, że przepisy stanowione przez radę gminy powinny być zredagowane w sposób poprawny językowo, tak aby ich treść była jasna, zrozumiała oraz aby nie zawierała sformułowań wieloznacznych i nieprecyzyjnych.

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru § 4 uchwały narusza w sposób istotny art. 15a ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Z uwagi na to, że Rada fakultatywnie może przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15 ustawy możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem, poprzez wyeliminowanie jedynie § 4 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 86/LII/2023 Rady Gminy Boronów z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika

Ochotniczej Straży Pożarnej oraz kandydata na strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej w Boronowie – 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