



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 lutego 2024 r.

Poz. 1447

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.124.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/453/2023 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 6 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z Gminy Zebrzydowice za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, w części określonej w:

1) § 1 ust. 1 w zakresie wyrazu: „każdą” oraz § 1 ust. 2 uchwały w zakresie wyrazu: „każdą”, jako sprzecznej z art. 15 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194), dalej jako „ustawa”;

2) § 4 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów: „z dniem podjęcia”, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 grudnia 2023 r. Rada Gminy Zebrzydowice podjęła uchwałę Nr XXXIV/453/2023 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z Gminy Zebrzydowice za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 16 stycznia 2024 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.

W § 1 uchwały Rada postanowiła, iż 1. Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika członka Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Zebrzydowice za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej w wysokości 17 zł.

2. Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika członka Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Zebrzydowice za każdą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu w wysokości 13 zł.

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, 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).

W § 4 uchwały Rada postanowiła, iż:

1. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2024 roku do 31 grudnia 2025 roku.

2. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Wejście w życie aktu prawa miejscowego jest uzależnione od jego promulgacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Nie może on wejść w życie wcześniej niż z upływem określonego w przepisach art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych okresu *vacatio legis* (wyjątek przewiduje art. 5 tej ustawy). Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości. Dlatego też przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych rozporządzeniu w sprawie zasad techniki prawodawczej (zob. wyrok WSA w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2013 r., II SA/Op 556/12). W ocenie organu nadzoru wejście w życie przedmiotowej uchwały zostało zredagowane w sposób wadliwy, z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, ponieważ § 4 uchwały przewiduje dwie daty nabycia przez ten akt mocy obowiązującej: z dniem podjęcia (co miało miejsce 9 grudnia 2023 r.) oraz z dniem 1 stycznia 2024 r. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 13 grudnia 2023 r. (poz. 9663), zatem jedynie ustalona przez Radę data wejścia w życie na dzień 1 stycznia 2024, czyni zadość art. 4 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie którym:

1. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W związku z powyższym zasadnym jest zakwestionowanie przepisu § 4 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów: „z dniem podjęcia”.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionych części uchwały.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXIV/453/2023 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 6 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z Gminy Zebrzydowice za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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