



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 lutego 2024 r.

Poz. 1471

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.137.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 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 LXIV/991/2023 Rady Miasta Wisła z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników, kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Miasta Wisła biorących udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, w części określonej w § 2 uchwały – jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 15 ust. 1 i 2 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

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Wisła ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcji ratowniczej oraz w celu realizacji zadań zabezpieczenia obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej (§ 1 ust. 1 uchwały) oraz ustaliła wysokość ekwiwalentu dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych uczestniczących w szkoleniach lub ćwiczeniach (§ 1 ust. 2 uchwały).

Ponadto w § 2 uchwały wskazała, że: „Ekwiwalent będzie wypłacany na zasadach określonych w obowiązujących przepisach”.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała m. in. przepisy art. 15 ust. 1 i 2 ustawy.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 16 stycznia 2024 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach, do której błędnie została przesłana.

Przepisy art. 15 i 15a ustawy stanowią, że:

Art. 15 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 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.

3. Za czas nieobecności w pracy z przyczyn określonych w ust. 1 strażacy ratownicy OSP zachowują uprawnienie do innych niż wynagrodzenie świadczeń związanych z pracą, przewidziane w odrębnych przepisach.

Art. 15a. 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.

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewyczerpanie przez radę gminy zakresu delegacji przy podejmowaniu ww. uchwały, jest traktowane, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego, jak w przedmiotowym przypadku, nie może także godzić w 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 oczekiwania 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 § 2 uchwały nie pozwala jej adresatom przewidzieć, do jakich „obowiązujących przepisów” zawarto odesłanie w tym przepisie, a tym samym regulacja ta nie spełnia wspomnianych wymogów wzorca konstytucyjnego określonych w art. 2 Konstytucji RP.

Jednocześnie wskazać należy, iż ani przepisy przywołane w podstawie prawnej uchwały, ani też żadne inne powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie zawierają upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do wypowiedzania się w kwestii zasad wypłacania ekwiwalentów, o których mowa w art. 15 i 15a ustawy. W rozpatrywanej sprawie jest to istotne także dlatego, że ww. przepis uchwały nie zawiera treści normatywnej – a jedynie informuje, że ekwiwalent będzie wypłacany zgodnie z prawem. Z tego względu należy uznać, że wprowadzenie do treści aktu prawa miejscowego takiej regulacji jest bezprzedmiotowe.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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 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