



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 marca 2024 r.

Poz. 1926

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.170.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 marca 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIV/414/2024 Rady Gminy Niegowa z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych funkcjonujących na terenie Gminy Niegowa – w całości, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194 ze zm.), dalej jako: „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 stycznia 2024 r. Rada Gminy Niegowa podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych funkcjonujących na terenie Gminy Niegowa, dalej jako: „uchwała”.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała 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 wyciągnąć wniosku, że kandydat na strażaka ratownika OSP jest automatycznie członkiem OSP.

Tymczasem w § 1 uchwały Rada postanowiła, że:

Ustala się ekwiwalent pieniężny dla członka Ochotniczej Straży Pożarnej, który uczestniczył w akcji ratowniczej, działaniu ratowniczym, szkoleniu lub ćwiczeniu niezależnie od otrzymanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny w wysokości:

1. 22,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w akcji ratowniczej lub działaniu ratowniczym.
2. 10,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym.

W ocenie organu nadzoru, Rada postanawiając, że ustala się ekwiwalent pieniężny dla członka Ochotniczej Straży Pożarnej (czyli *de facto* dla strażaka OSP – patrz treść wyżej cytowanego 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, a konstrukcja uchwały nie pozwala na stwierdzenie nieważności uchwały tylko w zakresie modyfikacji art. 15 ust. 2 ustawy, zatem istnieje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, uchwała zawiera również inne istotne naruszenie prawa.

Należy w tym miejscu wskazać, że art. 15 ust. 1 ustawy normuje cztery rodzaje aktywności:

- uczestnictwo w działaniu ratowniczym,
- uczestnictwo w akcji ratowniczej,
- uczestnictwo w szkoleniu oraz
- uczestnictwo w ćwiczeniu.

Tymczasem, w § 1 pkt 2 uchwały postanowiono, że ustala się ekwiwalent pieniężny dla członka Ochotniczej Straży Pożarnej, który uczestniczył w akcji ratowniczej, działaniu ratowniczym, szkoleniu lub ćwiczeniu niezależnie od otrzymanego wynagrodzenia, w wysokości 10,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w *szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym*.

Rada powyższym postanowieniem w sposób nieuprawniony ograniczyła przyznawanie ekwiwalentu tylko za *szkolenia lub ćwiczenia pożarnicze*, podczas gdy ustawodawca, jak to zostało wskazane powyżej, posługuje się pojęciami szerszymi – to jest: *szkolenie, ćwiczenie*. Ustanowienie uprawnienia do otrzymywania ekwiwalentu pieniężnego za szkolenia pożarnicze i ćwiczenia pożarnicze jest niedopuszczalnym zawężeniem zakresu stosowania ustawy, a Rada na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy nie została upoważniona do dokonania takiej modyfikacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 września 2023 r. sygn. akt: III SA/Gd 25/23).

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, § 1 pkt 2 uchwały w zakresie wyrazu: *pożarniczym* narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 ustawy.

Należy wskazać, 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 Zamiejscowy 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).

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).

Na marginesie można dodać, że redakcja § 1 uchwały jest niezgodna z zasadami prawidłowej legislacji, określonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako „Zasady”. Zgodnie z § 57 ust. 3 w związku z § 143 Zasad punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu albo ustępu, a przy powoływaniu – skrótem „pkt” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez nawiasu. Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej, a każdy punkt, z wyjątkiem ostatniego, kończy się przecinkiem. Tymczasem, w § 1 uchwały punkty zostały oznaczone w sposób właściwy dla ustępów tj. cyfrą arabską z kropką, co wprawdzie nie stanowi istotnego naruszenia prawa, jednak wpływa na komunikatywność aktu.

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, należy stwierdzić, iż uchwała Nr LXIV/414/2024 Rady Gminy Niegowa z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych funkcjonujących na terenie Gminy Niegowa, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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