



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 kwietnia 2024 r.

Poz. 2691

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.237.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVIII/845/24 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 22 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych i kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych, w całości, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 w zw. z ust. 1 i ust. 1a pkt 1 oraz art. 15a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 223), dalej jako „ustawa”, oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 lutego 2024 r. Rada Miejska w Pszczynie przyjęła uchwałę Nr LXVIII/845/24 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych i kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 27 lutego 2024 r.

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

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.*

Z powyższej regulacji wynika, że Rada upoważniona jest do określenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu (art. 15 ust. 1 ustawy), a także stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych – dla kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 i dla strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7, tj. w zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym (art. 15 ust. 1a ustawy).

Podkreślenia wymaga, że art. 15 i 15a ustawy posługuje się pojęciem strażaka ratownika OSP i kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy, a zatem Rada upoważniona jest do ustalenia wysokości ekwiwalentu dla wskazanych w tych przepisach grup i nie może tego katalogu rozszerzać.

W stosunku do ekwiwalentu przyznawanego wyżej wymienionym podmiotom, Rada upoważniona jest wyłącznie do określenia wysokości tego ekwiwalentu, natomiast sposób naliczania ekwiwalentu określony został przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 ustawy i Rada nie jest uprawniona do jego modyfikowania. Na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy:

- ekwiwalent dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu nalicza się *za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny;*

- ekwiwalent dla strażaka ratownika, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy, tj. w zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym, nalicza się *za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny;*

- ekwiwalent dla kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy, nalicza się *za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia.*

Ponadto Rada fakultatywnie może przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15. W tym przypadku ustawodawca przekazał organom stanowiącym gmin w art. 15a ustawy kompetencję do określenia zarówno wysokości tego ekwiwalentu, jak i sposobu jego ustalania, natomiast sam określił krąg podmiotów uprawnionych do jego otrzymania.

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 Órodek Zamiejskowy 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).

W analizowanej uchwale Rada podjęła próbę realizacji delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy w § 1 i 3 uchwały w następujący sposób:

*§ 1. Ustala się ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych za udział w działaniach ratowniczych lub akcji ratowniczej w wysokości **25 złotych** za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej.*

*§ 3. Ustala się ekwiwalent pieniężny dla strażaków ochotniczych straży pożarnych i kandydatów na strażaków ochotniczych straży pożarnych za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu w wysokości **10 złotych** za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu.*

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że Rada w sposób niezgodny z prawem rozszerzyła krąg podmiotów uprawnionych do ekwiwalentu za uczestnictwo w szkoleniu lub ćwiczeniu. Rada posłużyła się w § 3 pojęciem „strażaków ochotniczych straży pożarnych”, podczas gdy z art. 15 ust. 1 ustawy wynika, że ekwiwalent za uczestnictwo w szkoleniu lub ćwiczeniu otrzymuje „strażak ratownik OSP”. Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy *ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej „strażakami OSP”*. W myśl zaś art. 8 ustawy „strażakiem ratownikiem OSP” jest *strażak OSP, który:*

- 1) ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1,*
- 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.*

Z powyższych przepisów wynika zatem, że pojęcie „strażaka ratownika OSP”, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy, jest węższe niż pojęcie „strażaka ochotniczych straży pożarnych”, którego użyto w § 3 uchwały. W konsekwencji analizowana uchwała wychodzi poza zakres podmiotowy regulacji przekazanej radom gmin na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy i przyznaje uprawnienia grupie strażaków OSP, której uprawnień nie przyznaje ustawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 maja 2023 r. sygn. akt: III SA/Po 55/23, publ. LEX nr 3602280.).

Podobne uwagi odnieść należy do przyznania w § 3 uchwały uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego *dla kandydatów na strażaków ochotniczych straży pożarnych za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu*. Jak wynika z art. 15 ust. 1a pkt 1 ustawy, do otrzymania ekwiwalentu uprawniony jest „kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1”, a nie, jak przyjęła to Rada, każdy „kandydat na strażaka OSP”. Dalej, zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy *kandydatem na strażaka ratownika OSP jest strażak OSP, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, i który jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych*. Z powyższego wynika zatem, że ekwiwalent dla kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy może być przyznany wyłącznie za uczestnictwo w szkoleniu, podczas gdy Rada przyznała ekwiwalent za „udział w szkoleniu lub ćwiczeniu”. Potwierdza to również treść art. 15 ust. 2 ustawy, w którym mowa o sposobie naliczania ekwiwalentu. W odniesieniu do kandydata na strażaka ratownika OSP ustawodawca określił sposób naliczenia wyłącznie za uczestnictwo w szkoleniu.

Reasumując, w § 3 uchwały Rada przekroczyła delegację ustawową z art. 15 ust. 2 w zw. z ust. 1 i ust. 1a pkt 1 ustawy, rozszerzając krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania ekwiwalentu za uczestnictwo w szkoleniu lub ćwiczeniu oraz zakres zadań, za które przysługuje ekwiwalent kandydatom na strażaków ratowników OSP.

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, § 3 uchwały narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 w zw. z ust. 1 i 1a pkt 1 ustawy, a konstrukcja uchwały nie pozwala na stwierdzenie jej nieważności tylko w zakresie modyfikacji ww. przepisów, zatem istnieje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, uchwała narusza prawo również w zakresie określenia sposobu naliczania należnego ekwiwalentu. W § 1 uchwały Rada prawidłowo wskazała, że ekwiwalent dotyczący działania ratowniczego i akcji ratowniczej przysługuje *za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki*

ochotniczej straży pożarnej, natomiast w § 3 uchwały Rada wskazała, że ekwiwalent za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu przysługuje za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu, bez wskazania, że godzina liczona jest od zgłoszenia wyjazdu z jednostki. Tymczasem z art. 15 ust. 2 ustawy wynika, że ekwiwalent nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, natomiast wyłącznie w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP - za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. Jak wyżej wskazano Rada nie jest uprawniona do modyfikacji określonego w art. 15 ust. 2 ustawy sposobu naliczania ekwiwalentu. Prawodawca wyraźnie zaznaczył w art. 15 ust. 2 ustawy, że tylko w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP ekwiwalent naliczany jest za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. W pozostałym zakresie utrzymał zaś regułę, że na potrzeby ustalenia wysokości ekwiwalentu – tak za uczestniczenie w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej, jak i za uczestniczenie w szkoleniu lub ćwiczeniu – godziny liczone są od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 października 2023 r., sygn. akt III SA/Po 477/23, publ. LEX nr 3618081, wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 września 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 406/23, publ. LEX nr 3614916). Modyfikując zasady naliczania ekwiwalentu pieniężnego, Rada naruszyła w sposób istotny art. 15 ust. 2 ustawy, co również daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Na marginesie zwracam również uwagę, że Rada w § 1 i 3 uchwały ustaliła wysokość ekwiwalentu za udział w działaniach ratowniczych, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, podczas gdy art. 15 ust. 1 ustawy posługuje się pojęciem *uczestnictwa* w ww. czynnościach, natomiast pojęciem *udział* ustawodawca posłużył się wyłącznie w art. 15 ust. 1a pkt 2 ustawy. Skorzystanie w uchwale z terminu innego niż ustawowy, dla określenia działania, które ten termin ustawowy definiuje rodzi niebezpieczeństwo, że przy realizacji prawa do ekwiwalentu, poprzez naliczenie jego wysokości, będzie mu nadawana treść inna od ustawowej.

W § 2 uchwały Rada podjęła próbę realizacji delegacji ustawowej z art. 15a ustawy, przyjmując: *Ustala się ekwiwalent pieniężny dla strażaków ochotników i kandydatów na strażaków ochotniczych straży pożarnych za udział w innych działaniach na rzecz gminy Pszczyna min. udział w zabezpieczeniu imprez organizowanych lub współorganizowanych przez gminę Pszczyna na terenie gminy, obsługę imprez i wydarzeń (art. 15a z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych) w wysokości 15 złotych za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej.*

W ocenie organu nadzoru, Rada istotnie naruszyła art. 15a ustawy.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że Rada przekroczyła zakres przyznanej jej delegacji poprzez rozszerzenie kręgu uprawnionych do ekwiwalentu za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15 ustawy. Rada przyjęła, że ekwiwalent ten przysługuje dla strażaków ochotników i kandydatów na strażaków ochotniczych straży pożarnych, podczas gdy z art. 15a ustawy wynika, że ekwiwalent ten przysługuje wyłącznie strażakom ratownikom OSP, a zatem nie przysługuje wszystkim strażakom OSP ani nie przysługuje kandydatom na strażaków ratowników OSP. Rada nie ma prawa do modyfikowania kręgu podmiotów wymienianych w art. 15a ustawy. Przepis ten przyznaje Radzie kompetencję wyłącznie do wskazania zadań, za które ekwiwalent ten będzie przysługiwał oraz wysokości i sposobu ustalenia ekwiwalentu. Należy podkreślić, że ustalając ten zakres zadań, Rada ograniczona jest zakresem zadań OSP uregulowanym w art. 3 ustawy.

Dalej, Rada również w sposób nieprawidłowy określiła zadania, za które ekwiwalent przysługuje. Rada wskazała, że ekwiwalent przysługuje *za udział w innych działaniach na rzecz gminy Pszczyna min. udział w zabezpieczeniu imprez organizowanych lub współorganizowanych przez gminę Pszczyna na terenie gminy, obsługę imprez i wydarzeń.* Rada nie określiła zatem precyzyjnie, za jakie zadania przysługuje ekwiwalent, posługując się ogólnikowym sformułowaniem „udział w innych działaniach na rzecz Gminy Pszczyna” i wskazując tytułem przykładu dwa z takich działań. Taki sposób regulacji prowadzi do tego, że inne niż Rada organy na etapie wykonania uchwały będą mogły zdecydować, za jakie zadanie przyznać ekwiwalent, podczas gdy z art. 15a ustawy wynika, iż jedynym organem kompetentnym do tego jest Rada Miejska. A zatem Rada nie wypełniła delegacji z art. 15a ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto Rada posłużyła się w § 2 uchwały niejasnym pojęciem „obsługa imprez i wydarzeń”. Nie jest jasne, jak należy rozumieć wskazane sformułowanie na gruncie kwestionowanej uchwały, co sprawia, że może być ono interpretowane szeroko, a tym samym wykraczać poza zakres zadań określony w art. 3 ustawy. Należy wskazać, że kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zawarte w niej regulacje muszą spełniać standardy prawidłowej legislacji wywodzone z art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Oznacza to, że przepisy stanowione przez Radę powinny być zredagowane w sposób precyzyjny i jasny, tak aby ich treść

była zrozumiała i pozwalała adresatom na ustalenie w sposób niebudzący wątpliwości zakresu przyznanych im praw i obowiązków (por. wyroku TK z dnia 22 maja 2002 roku, sygn. sygn. akt K 6/02).

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

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; CBOŚA).

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 LXVIII/845/24 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 22 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych i kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych – w całości, 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, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Lakomy