



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 24 grudnia 2024 r.

Poz. 5893

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P. II. 4131.2.453.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 20 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr VII/49/2024 Rady Miejskiej w Pruchniku z dnia 22 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Pruchnik.

#### Uzasadnienie

Rada Miejskiej w Pruchniku (dalej: Rada Miejska) w dniu 22 listopada 2024 r. podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Pruchnik. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 listopada 2024 r. W podstawie prawnej w/w uchwały powołano m. in. art. 15 ust. 1, 1a i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje tego aktu naruszają obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym w dniu 16 grudnia 2024 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić co następuje.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1, 1a i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233 z późn. zm.).

W §1 analizowanej uchwały Rada Miejska postanowiła następująco: „Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Pruchnik, którzy uczestniczyli w działaniach ratowniczych, w akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu w wysokości: 1. 30 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej, liczonej od zgłoszenia wyjazdu z jednostki OSP lub gotowości do wyjazdu. 2. 15 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty.” W §2 analizowanej uchwały Rada Miejska uregulowała, że „Ustala się wysokość ekwiwalentu dla kandydatów dla strażaków ratowników OSP, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych w kwocie 15,00 zł a każda rozpoczętą godzinę szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych.”

W związku z powyższym, należy wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym,

akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Jak stanowi ust. 1a tego przepisu 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. Ponadto art. 15 ust. 2 w/w ustawy reguluje, że 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, 1429 i 1672) 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 analizy przedmiotowej uchwały wynika, że Rada Miejska pominęła ustalenie ekwiwalentu dla 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. Wobec tego, trzeba zauważyć, że Rada Miejska na podstawie upoważnienia ustawowego nie była uprawniona do modyfikowania kręgu tych osób (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 maja 2023 r. sygn. akt: III SA/Po 55/23). Zatem w ocenie organu nadzoru, § 1 uchwały narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, a konstrukcja uchwały nie pozwala na stwierdzenie nieważności uchwały tylko w zakresie tej modyfikacji, a zatem istnieje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie w przedmiotowej uchwale Rada Miejska uregulowała, że poszczególny ekwiwalent przysługuje w danym przypadku za „udział”. Tak więc sposób ustalenia ekwiwalentu, jest odmiennie od zapisów ustawy o ochotniczych strażach pożarnych i pomija w istocie zawarte w jej art. 15 ust. 2 regulacje, że kwota taka należy się za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Taki zabieg legislacyjny stanowi oczywiste wyjście przez prawodawcę miejscowego poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. Podobnie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 1 sierpnia 2023 r. o sygn. akt III SA/Po 194/23, w którym wskazał: „Z treści cyt. art. 15 ust. 2 ustawy wyraźnie wynika, że omawiany ekwiwalent pieniężny ma być naliczany "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". Należy przez to rozumieć, że ekwiwalent powinien ustalony zostać w stawce godzinowej z oznaczeniem momentu rozpoczęcia naliczania godzin, za które przysługuje ekwiwalent. Jest to wytyczna delegacji ustawowej, więc organ stanowiący gminy został zobowiązany do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu". Realizacja tak określonego obowiązku wymagała, aby Rada w akcie podustawowym dała precyzyjnie wyraz temu, że ustalona przez nią wysokość ekwiwalentu dotyczy właśnie każdej rozpoczętej godziny od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Dopiero takie wskazanie pozwala na prawidłową realizację delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy i zapewnienia zachowanie spójności przepisów. Tymczasem w zaskarżonej uchwale organ przyjął, że stawka ekwiwalentu przysługuje za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniach ratowniczych i akcji ratowniczej oraz za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniach lub ćwiczeniach, co stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisu kompetencyjnego, mogąc prowadzić do niedopuszczalnych wątpliwości interpretacyjnych i sporów jak liczyć należy ekwiwalent.” Tak samo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 10 października 2024 r. sygn. akt III SA/Łd 468/24 stwierdził, że przyjęte w uchwale sformułowanie "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki OSP" dotyczące sposobu ustalenia ekwiwalentu za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu odmiennie regulujące zasady jego przyznawania z pominięciem zawartej w art. 15 ust. 2 z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 194) zasady, że kwota ta winna być naliczana "za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny", stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 15 ust. 2 w/w ustawy.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, które powodują, 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 i wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Podkreślenia również wymaga, że uchwała podejmowana na podstawie 15 ust. 1, 1a i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Przy tym organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (por. postanowienie 7 sędziów Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04). Podkreślenia wymaga, iż każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji. W wyroku z dnia 14 października 1999 r. o sygn. akt II SA/Wr 1179/98 Naczelny Sąd Administracyjny (do 2003.12.31) we Wrocławiu stanął na stanowisku, iż uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 1996 r. o sygn. SA/Wr 2761/95, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2011 r. o sygn. akt IV SA/Wr 324/11). Ponadto organ gminy, uchwalając przepisy prawa miejscowego, powinien przestrzegać regulacji zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), stanowiących w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródło powszechnie obowiązującego prawa (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 2017 r. o sygn. akt II SA/OI 722/17).

Mając na względzie powyższe, stwierdzone istotne naruszenie prawa pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Renata Piśła**  
**Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru**