



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 maja 2022 r.

Poz. 3505

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.355.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 kwietnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI-357-2022 Rady Gminy Nędza z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Nędza biorących udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, w całości, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 marca 2022 r. Rada Gminy Nędza podjęła uchwałę Nr LVI-357-2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Nędza biorących udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu.

W podstawie prawnej Rada wskazała m.in. art. 15 ust. 1-2 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 marca 2022 r.

W toku oceny legalności uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Na mocy art. 15 ust. 1 ustawy: *Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Z kolei ust. 2 ww. przepisu zawiera delegację dla rady gminy do podjęcia uchwały w przedmiocie wysokości ekwiwalentu pieniężnego. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu: 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 2021 r. poz. 291, z późn. zm.) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego, naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Ekwiwalent pieniężny jest wypłacany z budżetu właściwej gminy.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone są przyznane kompetencje albo w całości.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy zauważyć, że Rada w § 1 uchwały zmodyfikowała przepis art. 15 ust. 2 ustawy, stanowiąc, co następuje:

Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej z terenu gminy, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, w wysokości: 1) za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej – 14 zł, 2) za każdą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu – 5 zł.

Zgodnie z wolą uchwałodawcy strażakowi ratownikowi ekwiwalent przysługuje zatem za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, ćwiczeniu lub szkoleniu. Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 2 *in fine* ustawy – ekwiwalent powinien być naliczany za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Porównanie regulacji art. 15 ust. 2 ustawy z § 1 uchwały wskazuje, że Rada w sposób nieuprawniony zmodyfikowała przepis art. 15 ust. 2 ustawy, ograniczając strażakom ratownikom możliwość ubiegania się o wypłatę ekwiwalentu. Ekwiwalent powinien bowiem należeć się w pełnej wysokości już z chwilą rozpoczęcia danej godziny, a nie dopiero po jej upływie, co sugeruje analiza § 1 uchwały.

Wymaga 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 całości regulacji uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ósrodek 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, CBOSA). Taki sposób wypełnienia delegacji stanowi nieuprawnione naruszenie przepisu kompetencyjnego, a tym samym narusza art. 7 Konstytucji RP.

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej zarzuty należy uznać za istotne naruszenia prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale 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 (zob. także: 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).*

Organ nadzoru sygnalizuje również na nieprawidłowości związane z zastosowanym przez Radę nazewnictwem. W § 1 uchwały posłużono się określeniem *członka ochotniczej straży pożarnej*, które to pojęcie nie występuje w aktualnym przepisie delegacyjnym, czyli art. 15 ustawy. Zgodnie z brzmieniem ww. przepisu, ekwiwalent jest przyznawany *strażakowi ratownikowi OSP*, przy czym szczegółowe kwalifikacje podmiotowe, po spełnieniu których strażak OSP uzyskuje statut strażaka ratownika OSP, wynikają z art. 8 ustawy. Również w tych przepisach ustawy, które odnoszą się do ćwiczeń oraz szkoleń, znajduje się ograniczenie, że mogą w nich brać udział jedynie strażacy ratownicy OSP (por. np. art. 12, art. 13 ust. 1, art. 14 ustawy). Z kolei pojęcie *członka ochotniczej straży pożarnej* występowało na gruncie uchylonego art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, który to przepis stanowił poprzednią podstawę do podejmowania przez organy stanowiące uchwał w sprawie wysokości ekwiwalentów.

Należy jednak mieć na uwadze, że Rada prawidłowo objęła zakresem normowania § 1 uchwały wszystkie zdarzenia określone przez ustawodawcę w art. 15 ust. 1 ustawy, czyli działania ratownicze, akcje ratownicze, szkolenia oraz ćwiczenia, a ponadto w świetle brzmienia art. 1 ust. 3 ustawy: *Ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej strażakami OSP*. Istnieje zatem możliwość dokonania prawidłowej wykładni § 1 uchwały w powiązaniu z ww. przepisami ustawy, przewidującymi w sposób jednoznaczny, że w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu oraz ćwiczeniu może wziąć udział jedynie strażak ratownik OSP. W świetle powyższego przedmiotowe uchybienie Rady należy uznać za nieistotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVI-357-2022 Rady Gminy Nędza z dnia 28 marca 2022 r. - 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz