



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 31 maja 2022 r.

Poz. 3662

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.505.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 maja 2022 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LVII/453/22 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającej uchwałę nr XXXVI/422/13 Rady Miejskiej w Świętochłowicach w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w zw. z art. 38 pkt 12 w zw. z art. 57 i 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”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 kwietnia 2022 r. Rada Miejska w Świętochłowicach przyjęła uchwałę Nr LVII/453/22 zmieniającą uchwałę Nr XXXVI/422/13 Rady Miejskiej w Świętochłowicach w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 15 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 kwietnia 2022 r.

Na mocy § 1 uchwały postanowiono, że: *W uchwale nr XXXVI/422/13 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2013 r. poz. 4943) wprowadza się następującą zmianę:*

*1) w § 1 otrzymuje nowe brzmienie:*

*„Członek ochotniczej straży pożarnej działającej na terenie Gminy Świętochłowice, który uczestniczył w działaniu ratowniczym otrzymuje ekwiwalent pieniężny w wysokości 18 zł za godzinę udziału w działaniu ratowniczym.”*

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

Przedmiotową uchwałą Nr LVII/453/22 z dnia 28 kwietnia 2022 r. Rada Miejska w Świętochłowicach dokonała zmian w uchwale Nr XXXVI/422/13 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych, dalej jako „uchwała zmieniana”. Tymczasem wskazana uchwała podjęta była na podstawie upoważnienia z art. 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.) i utraciła moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2022 r.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 - ust. 3 ustawy:

1. Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny.

2. Wysokość ekwiwalentu pieniężnego ustala, nie rzadziej niż raz na 2 lata, właściwa rada gminy 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.

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.

Zgodnie z art. 48 ustawy: Uchwały, o których mowa w art. 15 ust. 2, podejmuje się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022 r. Należy równocześnie zauważyć, iż ustawa nie zawiera przepisów przejściowych, które utrzymywałyby w mocy uchwały w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków OSP podejmowanych na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, tj. art. 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Jednocześnie przepis ten został uchylony na podstawie art. 38 pkt 12 ustawy, z dniem 1 stycznia 2022 r., czyli z dniem wejścia w życie ustawy (zob. art. 57 ustawy).

Wobec powyższego, poprzednie uchwały w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków OSP, w tym uchwała zmieniana mocą niniejszej uchwały, utraciły swoją moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2022 r., a zatem z dniem, w którym została wyeliminowana podstawa prawna do ich podjęcia. Uchwała, jako akt podstawowy, czerpie bowiem swoją moc obowiązującą z odpowiedniego przepisu delegacyjnego zawartego w akcie prawnym rangi ustawowej i nie może funkcjonować w obrocie prawnym całkowicie samodzielnie.

Powyższe oznacza, że nowelizowana uchwała nie obowiązuje. Skoro uchwała przestała funkcjonować w obrocie prawnym, to automatycznie Rada utraciła równocześnie swe uprawnienia prawodawcze w zakresie wprowadzania do niej zmian. Wobec powyższego Rada, postanawiając o wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP, powinna przyjąć zupełnie nową uchwałę w oparciu o nową podstawę prawną do jej podjęcia, tj. przepis art. 15 ust. 2 ustawy, co wynika również z art. 48 ustawy.

Zgodnie ze stosowanym odpowiednio § 129 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.), akt prawa miejscowego można zmieniać aktem późniejszym, wydanym na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez organ, który wydał zmieniany akt prawa miejscowego. W niniejszej sprawie przepis upoważniający do wydania uchwały zmienianej, tj. przepis art. 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, został uchylony z dniem 1 stycznia 2022 r. – zatem od tej daty Rada Miejska utraciła uprawnienie do zmiany uchwały wydanej na jego podstawie, a ponadto nie ma uprawnienia do zmiany ww. uchwały na podstawie innego upoważnienia ustawowego – wynikającego z innej ustawy. Pogląd przeciwny trzeba uznać za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności z wyprowadzaną z tego przepisu zasadą przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako *system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym* (K. Działocha, T. Zalasieński, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Skoro w analizowanej sprawie oczywistym jest, że uchwała zmieniana w dniu 28 kwietnia 2022 r., tj. w dniu podjęcia kwestionowanej uchwały, już nie obowiązywała – bowiem z dniem 1 stycznia 2022 r. uchylona została podstawa prawna do jej podjęcia, tym samym w ocenie organu nadzoru dokonanie przez Radę zmiany ww. uchwały na podstawie innego przepisu upoważniającego jest niezgodne z prawem, tj. z art. 2 Konstytucji RP, w szczególności z wyprowadzaną z tego przepisu zasadą przyzwoitej legislacji. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), podkreślono, że: *Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa*

*i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły (...).*

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Świętochłowicach nie jest upoważniona do zmiany aktu, który nie istnieje w obrocie prawnym, tj. zmiany uchwały podjętej na podstawie 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, a mianowicie uchwały Nr XXXVI/422/13 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych, na podstawie art. 15 ustawy. Takie działanie Rady stanowi istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 38 pkt 12 w zw. z art. 57 i art. 15 ust. 2 ustawy.

Powyższe stanowisko zgodne jest z orzecznictwem sądów administracyjnych. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 marca 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 1424/21 (opubl. LEX nr 3327792) Sąd wskazał, że *dokonanie nowelizacji uchwały, która utraciła ważność stanowi istotne naruszenie prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g.* Powyższe uchybienie uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym przepisy odmiennie określają krąg osób uprawnionych do ekwiwalentu. W tym zakresie art. 15 ust. 1 ustawy posługuje się pojęciem „strażak ratownik OSP”, które w świetle przepisów ww. ustawy nie jest tożsame z pojęciem „członka ochotniczych straży pożarnych”, którym to pojęciem posłużył się uchwałodawca w treści niniejszej uchwały.

Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy, ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej „strażakami OSP”. Z art. 8 ustawy wynika natomiast, że strażakiem ratownikiem OSP jest strażak OSP, który spełnia określone w nim wymagania.

Tym samym, na gruncie obecnie obowiązujących przepisów, kwestionowana uchwała w § 1, mocą którego nadała nowe brzmienie § 1 uchwały zmienianej, zawiera nieprawidłowe sformułowanie dotyczące ekwiwalentu dla „członka ochotniczej straży pożarnej”, *explicite* odbiega od brzmienia upoważnienia ustawowego z art. 15 ustawy.

Dalej, zgodnie z art. 15 ust. 2 *in fine* ustawy, w obecnie obowiązującym stanie prawnym, strażakowi ratownikowi ekwiwalent należy się w pełnej wysokości już z chwilą rozpoczęcia danej godziny, liczonej od zgłoszenia wyjazdu z jednostki OSP, a nie dopiero po jej upływie. Porównanie regulacji art. 15 ust. 2 ustawy z § 1 uchwały, mocą którego nadano nowe brzmienie § 1 uchwały zmienianej, 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 wskazana regulacja uchwały.

Należy również wskazać, że uchwała rady gminy, podejmowana na podstawie art. 15 ustawy, powinna określać wysokość ekwiwalentu pieniężnego za udział w następujących zdarzeniach: działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że katalog zdarzeń określonych przez ustawodawcę w art. 15 ust. 1 ustawy jest szerszy w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego. W przepisie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej zawarta była delegacja do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego, który otrzymywał członek ochotniczej straży pożarnej, uczestniczący w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę.

Przyjęcie uchwały w kształcie zaproponowanym przez uchwałodawcę prowadzi do sytuacji, w której na terenie Gminy Świętochłowice określone byłyby stawki ekwiwalentu za następujące zdarzenia:

- udział w działaniu ratowniczym (§ 1 uchwały zmienianej);
- udział w szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Świętochłowicach (§ 2 uchwały zmienianej).

Powyższe oznacza, że na terenie Gminy Świętochłowice nie określono stawki ekwiwalentu za udział w akcji ratowniczej i ćwiczeniu. Ponadto stawka za udział w szkoleniu zawężona jest tylko do szkolenia „pożarniczego” organizowanego przez „Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Świętochłowicach”.

Tymczasem, w obecnie obowiązującym stanie prawnym, odnosząc się do kwestii zadań ochotniczych straży pożarnych, ustawodawca posługuje się pojęciem szkoleń, ćwiczeń i zawodów o charakterze sportowo-pożarniczym (art. 3 pkt 6 ustawy), a zatem znaczeniowo szerszym, niż wynika to z brzmienia § 1 uchwały zmienianej. Ponadto organ stanowiący gminy nie może zawęzić zakresu szkoleń, stanowiąc, że są to jedynie szkolenia organizowane przez Państwową Straż Pożarną. Zgodnie z art. 3 pkt 6 *in fine* ustawy, zadaniem OSP jest *organizowanie ćwiczeń oraz udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty*.

Zatem prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy polega na ustaleniu stawki ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej – bez zawężania zakresu znaczeniowego tych pojęć lub ograniczania podmiotów uprawnionych do ich organizacji. Pominięcie lub zawężenie któregoś z powyższych zdarzeń, a także ustalenie ekwiwalentu za pełną godzinę udziału w zdarzeniu, będzie oznaczało nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy, stanowiące istotne naruszenie prawa.

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 LVII/453/22 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającej uchwałę nr XXXVI/422/13 Rady Miejskiej w Świętochłowicach w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**