



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 kwietnia 2024 r.

Poz. 3475

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.360.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIV/544/2024 Rady Gminy Rudnik z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników oraz kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Rudnik uczestniczących w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu, w całości, jako sprzecznej z art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 i art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233), dalej jako: „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2024 r. Rada Gminy Rudnik przyjęła uchwałę Nr LXIV/544/2024 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników oraz kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Rudnik uczestniczących w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 15 ust. 1, 1a i 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z przepisem 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). W stosunku do ekwiwalentu przyznawanego wyżej wymienionym podmiotom, Rada upoważniona jest wyłącznie do określenia wysokości tego ekwiwalentu, natomiast sposób ustalenia 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 OSP, 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 kompetencje do określenia zarówno wysokości tego ekwiwalentu, jak i sposobu jego ustalania.

Organ nadzoru podkreśla, że 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. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego, gdyż nie określa wysokości ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w akcji ratowniczej, co stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy. Rada Gminy w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. 1. Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Rudnik uczestniczących w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu przysługującego w wysokości:

- 1) za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym – 17 zł;*
- 2) za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu – 9 zł.*

2. Ustala się ekwiwalent pieniężny dla:

1) kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o Ochotniczych Strażach Pożarnych, za udział w szkoleniu w kwocie 9 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu.

2) strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o Ochotniczych Strażach Pożarnych w wysokości 17 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy uregulowała jedynie wysokość ekwiwalentu dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej: za udział w działaniu ratowniczym, szkoleniu, ćwiczeniu; w zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo – gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym oraz dla kandydata na strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia, jednocześnie pomijając określenie wysokości ekwiwalentu dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej za udział w akcji ratowniczej. Jak już wyżej wyjaśniono, organ stanowiący gminy na podstawie art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy jest obowiązany określić wysokość ekwiwalentu dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu oraz ćwiczeniu. W tym miejscu należy podkreślić, że przepis art. 2 pkt 1 i pkt 2 ustawy w sposób jednoznaczny rozróżnia działania ratownicze od akcji ratowniczych, z powołaniem się na stosowne definicje zawarte w ustawach szczegółowych. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 ustawy przez działania ratownicze – należy rozumieć działania, o których mowa w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2057 oraz z 2023 r. poz. 1088 i 1560), czyli każdą czynność podjętą w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Z kolei stosownie do treści art. 2 pkt 2 ustawy przez akcje ratownicze należy rozumieć akcje, o których mowa w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 127), czyli działania organizowane i kierowane przez Państwową Straż Pożarną. Wobec powyższego, Rada Gminy nie uregulowała obligatoryjnego elementu uchwały (tj. ekwiwalentu dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej za udział w akcji ratowniczej), co przesądza o niewypełnieniu delegacji ustawowej.

Przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości, które stanowią istotne naruszenie prawa.

Rada Gminy w tytule uchwały oraz w jej § 1 ust. 1 wskazała, że ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Rudnik uczestniczących m.in. w szkoleniu pożarniczym. Jednakże, w ocenie organu nadzoru, organ stanowiący gminy był obowiązany do określenia ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Wobec powyższego, Rada nie jest upoważniona do ustalenia przedmiotowego ekwiwalentu za udział w szkoleniu pożarniczym. Takie działanie Rady stanowi nieprawidłowe wykonanie upoważnienia ustawowego, poprzez nieuprawnione zawężenie zakresu znaczeniowego pojęcia „szkolenie” – ustalając, iż pojęcia te należy na gruncie uchwały odnosić jedynie do szkoleń o charakterze pożarniczym. Tymczasem, ustawodawca w art. 3 pkt 6 ustawy, odnosząc się do kwestii zadań ochotniczych straży pożarnych, posługuje się pojęciem „szkoleń” (jak również ćwiczeń i zawodów o charakterze sportowo-pożarniczym), a zatem znaczeniowo szerszym, niż wynika to z treści tytułu i § 1 ust. 1 uchwały. Takie działanie Rady narusza istotnie przepis art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 i art. 3 pkt 6 ustawy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Rudnik przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 i art. 3 pkt 6 ustawy, co stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista

i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXIV/544/2024 Rady Gminy Rudnik z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników oraz kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Rudnik uczestniczących w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu, 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