



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 maja 2024 r.

Poz. 3811

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.418.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXII/468/24 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP, którzy uczestniczyli w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu oraz dla kandydatów na strażaków ratowników, w całości, jako sprzecznej z art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 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 26 lutego 2024 r. Rada Gminy Radziechowy- Wieprz przyjęła uchwałę Nr LXXII/468/24 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP, którzy uczestniczyli w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu oraz dla kandydatów na strażaków ratowników, dalej jako „uchwała”.

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

Uchwała została przekazana Wojewodzie Śląskiemu przez Regionalną Izbę Obrachunkową w dniu 16 kwietnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w całości niezgodna z prawem z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z przepisami 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 zabezpieczaniu 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 zabezpieczaniu 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 przekroczone 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 stawki ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników z Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Radziechowy-Wieprz w wysokości:

1) za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Radziechowy-Wieprz naliczaną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej w wysokości 15,00 zł.

2) za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Radziechowy-Wieprz w wysokości 13,00 zł.

3) za każdą rozpoczętą godzinę udziału w zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym naliczaną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej w wysokości 15,00 zł.

2. Ustala się stawkę ekwiwalentu pieniężnego dla kandydata na strażaka ratownika z Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Radziechowy-Wieprz w wysokości 13,00 zł, za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia organizowanego przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Radziechowy-Wieprz

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy uregulowała jedynie wysokość ekwiwalentu dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej za: udział w działaniu ratowniczym, ćwiczeniu, szkoleniu, gotowość do wyjazdu w celu zabezpieczenia obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym 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. 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.

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

Niezależnie od powyższego, uchwała zawiera również inne istotne naruszenie prawa.

Należy w tym miejscu wskazać, że art. 15 ust. 1 ustawy normuje cztery rodzaje aktywności:

- uczestnictwo w działaniu ratowniczym,
- uczestnictwo w akcji ratowniczej,
- uczestnictwo w szkoleniu oraz
- uczestnictwo w ćwiczeniu.

Tymczasem, w § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały postanowiono, że ustala się ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników z Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Radziechowy-Wieprz za udział w:

- działaniu ratowniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Radziechowy-Wieprz,
- szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Radziechowy-Wieprz,
- szkoleniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Radziechowy-Wieprz.

Należy wskazać, że Rada Gminy w sposób nieuprawniony ograniczyła przyznawanie ekwiwalentu tylko za *szkolenia pożarnicze*, podczas gdy ustawodawca, jak to zostało wskazane powyżej, posługuje się pojęciem szerszym – to jest: *szkolenie*. Ustanowienie uprawnienia do otrzymywania ekwiwalentu pieniężnego za szkolenia pożarnicze jest niedopuszczalnym zawężeniem zakresu stosowania ustawy, a Rada na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy nie została upoważniona do dokonania takiej modyfikacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 września 2023 r. sygn. akt: III SA/Gd 25/23). W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja w zakresie wyrazu: *pożarniczym* narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 ustawy.

Zaznaczyć trzeba, że Rada Gminy wprowadziła również modyfikację regulacji ustawowych, ograniczając ekwiwalent wyłącznie do szkoleń lub ćwiczeń organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Radziechowy-Wieprz. Tymczasem, jak stanowi art. 3 pkt 6 ustawy przedmiotowe ćwiczenia albo

szkolenia mogą być organizowane przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty. Tym samym ograniczenie ekwiwalentu wyłącznie do szkoleń pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Radziechowy-Wieprz pozostaje w wyraźnej sprzeczności z ww. przepisem ustawy (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 października 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 314/23).

Powyższe dotyczy również zawężenia udziału w działaniach ratowniczych tylko do działań ratowniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Radziechowy-Wieprz.

Powyżej opisane uchybienie 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; CBOSA).

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 LXXII/468/24 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP, którzy uczestniczyli w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu oraz dla kandydatów na strażaków ratowników – 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