



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 20 sierpnia 2024 r.

Poz. 5601

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.694.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 sierpnia 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 IV/27/24 Rady Gminy Lipowa z dnia 16 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Lipowa, którzy uczestniczyli w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach, w całości, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233), dalej jako: „ustawa” w związku z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 lipca 2024 r. Rada Gminy Lipowa przyjęła uchwałę Nr IV/27/24 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Lipowa, którzy uczestniczyli w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach, dalej jako „uchwała”.

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

Zgodnie z 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.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy: Ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej „strażakami OSP”.

Uchwała podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP: 1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. 2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

Z przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych: Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Natomiast z art. 5 wskazanej ustawy wynika, że: Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

*Wyżej wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14-dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.*

*W § 4 uchwały Rada postanowiła, iż: Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 roku. A zatem Rada zdecydowała o nadaniu uchwale wstecznej mocy obowiązującej. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 maja 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 348/18 (publ. CBOSA) Sąd zaprezentował następujące stanowisko: Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 u.o.a.n.). Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*). Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem *retroakcji* (...). Również Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1540/16 (publ. CBOSA) wskazał, iż zakaz działania prawa wstecz stanowi jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażanej w art. 2 Konstytucji RP. Zasada niedziałania prawa wstecz, jest dyrektywą legislacyjną skierowaną do organów stanowiących prawo, jak również dyrektywą interpretacyjną dla organów stosujących prawo, dokonujących wykładni przepisów prawnych. Zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż nie została wprost wyrażona w Konstytucji, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego w państwie, opartego na założeniu, że „każdy przepis normuje przyszłość, nie zaś przeszłość”.*

W niniejszej sprawie wskazać należy, iż w stosunku do dotychczas obowiązujących przepisów regulacje przedmiotowej uchwały nie wprowadzają żadnych zmian, tym samym nie zostało spełnione kryterium ważnego interesu wymagającego natychmiastowego wejścia w życie danego aktu normatywnego. Jednocześnie należy wskazać, że rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 3 kwietnia 2024 r. NPII.4131.1.262.2024 została stwierdzona

nieważność uchwały Nr LXXVII/493/24 Rady Gminy Lipowa z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Lipowa, którzy uczestniczyli w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach, w części określonej w § 1 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie wyrażenia „*liczoną od zgłoszenia gotowości do wyjazdu w celu realizacji zadań, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny*”, jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194 z późn. zm.). Oznacza to, że w pozostałym zakresie uchwała Nr LXXVII/493/24 Rady Gminy Lipowa z dnia 29 lutego 2024 r. funkcjonuje w obrocie prawnym.

Biorąc powyższe pod uwagę, uchwała w kształcie zaproponowanym przez Radę Gminy Lipowa jest zatem sprzeczna z prawem, tj. z art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, poprzez sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązującej. Z uwagi na powyższe niezbędne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Jednym z formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały jest prawidłowe określenie wejścia jej w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 2677/15, LEX nr 2339622 oraz powołane w nim wyroki: WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 roku, sygn. akt: II SA/Op 58/09, LEX nr 51492).

Jednocześnie należy zaznaczyć, że uchwała nr XLIX/311/22 Rady Gminy Lipowa z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków Ochotniczej Straży Pożarnej Gminy Lipowa (o której rozstrzyga § 2 przedmiotowej uchwały) została już uchylona – wspomnianą powyżej – uchwałą Nr LXXVII/493/24 Rady Gminy Lipowa z dnia 29 lutego 2024 r., zatem nie funkcjonuje w obrocie prawnym. Za sprzeczny z prawem należy zatem uznać przepis § 2 uchwały, jako że uchyla uchwałę nieistniejącą w obrocie prawnym, a ponadto wprowadza w błąd odbiorców co do daty utraty mocy obowiązującej uchylanej uchwały.

Niezależnie od powyższego podkreślić należy, że zacytowany powyżej art. 15 ust. 1-2 ustawy zawiera upoważnienie do ustalenia wysokości ekwiwalentu dla:

- strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu,
- 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,
- kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Ponadto, Rada fakultatywnie może przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15 ustawy.

Z przywołanych przepisów wynika, że rada jest uprawniona do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego otrzymywanego przez strażaka ratownika OPS i kandydata na strażaka ratownika OSP. Ponadto w stosunku do ekwiwalentu przyznawanego ww. 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.

Tymczasem w § 1 pkt 1 lit. a uchwały Rada postanowiła, że:

§ 1. Ustala się ekwiwalent pieniężny dla:

1) Strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych mających siedzibę na terenie gminy Lipowa, którzy uczestniczyli w:

a) działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych oraz zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym planie ratowniczym, w wysokości 15 zł za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu w celu realizacji zadań, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny.

W ocenie organu nadzoru Rada przepisem § 1 pkt 1 lit. a uchwały w zakresie wyrażenia „liczoną od zgłoszenia wyjazdu w celu realizacji zadań, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny” dokonała modyfikacji art. 15 ust. 2 zd. 3 ustawy – stosownie do którego: 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. W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada Gminy Lipowa stanowiąc, iż ekwiwalent pieniężny dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej, uczestniczącego w zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym planie ratowniczym naliczany jest za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu w celu realizacji zadań, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny – zmodyfikowała zasady naliczania ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP, a tym samym istotnie naruszyła prawo, to jest art. 15 ust. 2 ustawy.

Należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała, stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. W konsekwencji przekroczenie granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Przekroczenie granic upoważnienia ustawowego stanowi m.in. modyfikacja przepisów ustawy, która może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 IV/27/24 Rady Gminy Lipowa z dnia 16 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Lipowa, którzy uczestniczyli w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach – 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