



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia wtorek, 21 czerwca 2022 r.

Poz. 4121

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.590.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 czerwca 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 414/XLII/2022 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 17 maja 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Kłobuck uczestniczących w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, w całości, jako niezgodnej 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*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 maja 2022 r. Rada Miejska w Kłobucku podjęła uchwałę Nr 414/XLII/2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Kłobuck uczestniczących w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu.

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

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 maja 2022 r.

W toku oceny legalności uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w całości 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.*

Na podstawie wyżej powołanych regulacji prawnych, organ stanowiący gminy posiada kompetencję do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu.

Wskazać również należy, że uchwała podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste.

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

Dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Kłobuck ustala się stawki ekwiwalentu pieniężnego w wysokości:

- 1) 15,00 zł za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej;
- 2) 10,00 zł za każdą godzinę udziału w szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu.

Zgodnie z wolą uchwałodawcy strażakowi ratownikowi ekwiwalent przysługuje zatem za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, ćwiczeniu lub szkoleniu pożarniczym. 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.

Organ nadzoru sygnalizuje również na nieprawidłowości związane z zastosowanym przez Radę nazewnictwem. Zarówno w tytule uchwały, jak i 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.

Dalej, 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 § 1 uchwały. Takie działanie Rady narusza przepis z art. 15 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto, w § 2 uchwały Rada Gminy wskazała, iż *Traci moc uchwała nr 399/XXXVIII/2018 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 20.02.2018 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych*. Zamieszczenie przytoczonego przepisu w przedmiotowej uchwale pozostaje w sprzeczności z art. 38 pkt 12 w związku z art. 57 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. W pierwszej kolejności należy wskazać, iż art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej został uchylony na

mocy art. 38 pkt 12 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, a zgodnie z brzmieniem art. 57 ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. Dodatkowo podkreślić należy, że ustawa nie zawiera przepisów przejściowych, na podstawie których zachowywałyby moc obowiązującą dotychczasowe uchwały rad gmin podjęte na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, czyli art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Ustawodawca jedynie w art. 48 ustawy zawarł regulację, że uchwały, o których mowa w art. 15 ust. 2, podejmuje się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022 r.

W opinii organu nadzoru powyższe prowadzi do wniosku, iż poprzednie uchwały w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków OSP, 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 podustawowy, czerpie bowiem swoją moc obowiązującą z odpowiedniego przepisu delegacyjnego zawartego w akcie prawnym rangi ustawowej i nie może funkcjonować w obrocie prawnym całkowicie samodzielnie.

Zgodnie ze stosowanym odpowiednio § 126 ust. 1 w zw. 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.), w akcie prawa miejscowego zamieszcza się przepis uchylający inny akt prawa miejscowego tylko w przypadku, gdy ma on uchylić wcześniejszy akt prawa miejscowego, który został wydany na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez: 1) ten sam organ, który wydaje akt prawa miejscowego uchylający; 2) organ, którego właściwość przejął organ wydający akt uchylający. Widać zatem wyraźnie, że zamieszczanie w akcie prawa miejscowego przepisu uchylającego akt uprzedni stanowi sytuację wyjątkową, i – co istotne – może dotyczyć jedynie aktu, który został podjęty na podstawie nadal obowiązującego przepisu delegacyjnego. Pogląd przeciwny trzeba uznać za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności z wyprowadzaną z tego przepisu zasadą przyzwoitej legislacji.

W analizowanej sprawie w momencie wejścia w życie ustawy, czyli z dniem 1 stycznia 2022 r. uległa zmianie również podstawa prawna do podjęcia uchwały rady gminy w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków OSP, co prowadzi do wniosku, iż uchylenie poprzednio obowiązujących uchwał nastąpiło z mocy samego prawa, z dniem 1 stycznia 2022 r. Tymczasem w § 2 uchwały Rada przyjęła, iż: *Traci moc uchwała nr 399/XXXVIII/2018 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 20.02.2018 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych.*

Mając powyższe na uwadze, oczywistym jest, że uchwała nr 399/XXXVIII/2018 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 20.02.2018 r. w dniu 17 maja 2022 r., tj. w dniu podjęcia kwestionowanej uchwały, już nie obowiązywała, tym samym w ocenie organu nadzoru uregulowanie przyjęte przez Radę Miejską w § 2 kwestionowanej uchwały jest niezgodne z prawem.

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).*

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - 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