



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.354.2022

Katowice, dnia 5 maja 2022 r.

Rada Gminy Rudziniec

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 LXIII/386/2022 Rady Gminy Rudziniec z dnia 10 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Rudziniec uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach, 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 2021 r. poz. 2490), dalej, jako „ustawa”, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 lutego 2022 r. Rada Gminy Rudziniec przyjęła uchwałę Nr LXIII/386/2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Rudziniec uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 15 ust. 1 i 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2022 r. (uchwała została przekazana do organu nadzoru przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach).

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

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.

Natomiast z przepisu art. 3 pkt 6 ustawy wynika, że: *Do zadań ochotniczych straży pożarnych należy podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez: organizowanie ćwiczeń oraz udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty.*

Dodatkowo organ nadzoru podkreśla, że 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. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazujące, iż *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* (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała jest sprzeczna z art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w § 1 i § 2 uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. Ustala się stawkę ekwiwalentu za udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych w kwocie 20 zł za godzinę, szkoleniu pożarniczym i ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, Gminę i inne uprawnione podmioty w kwocie 10 zł za godzinę. Pojęcie ćwiczeń obejmuje również udział w zawodach sportowo-pożarniczych oraz manewry służb ratowniczych.

§ 2. Podstawą wypłacenia ekwiwalentu za udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych jest potwierdzenie przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Gliwicach uczestnictwa w działaniu ratowniczym i akcji ratowniczej.

Zgodnie z wolą uchwałodawcy strażakowi ratownikowi ekwiwalent przysługuje za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, ćwiczeniu lub szkoleniu. 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 § 1 uchwały.

Wymaga zaznaczenia, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi 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 Zamiejskowy 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).

Dodatkowo należy wskazać, że organ stanowiący gminy na podstawie art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy 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 zd. 1 uchwały.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie jest również upoważniona do zdefiniowania ćwiczeń (§ 1 zd. 2 uchwały) oraz uregulowania kwestii dot. podstawy wypłacania ekwiwalentu (§ 2 uchwały). Jak już wyżej podniesiono, Rada posiada kompetencje wyłącznie do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP, którzy uczestniczyli w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, regulacje § 1 zd. 2 uchwały dot. zdefiniowania ćwiczeń oraz § 2 uchwały dot. podstawy wypłacania ekwiwalentu - zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi

istotne naruszenie prawa. Kompetencji do określenia ww. regulacji uchwały nie można wywieść z przepisu art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Rudziniec, istotnie naruszyła przepis z art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Jak już wyżej wskazano, omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 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. 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; 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 LXIII/386/2022 Rady Gminy Rudziniec z dnia 10 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Rudziniec uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach, 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 w całości, 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego