



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1333.2023

Katowice, dnia 28 grudnia 2023 r.

Rada Gminy Bojszowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVII/437/2023 Rady Gminy Bojszowy z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Bojszowy uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach, w części określonej w § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 15a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 194 ze zm.), dalej jako: „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2023 r. Rada Gminy Bojszowy podjęła uchwałę Nr LXVII/437/2023 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Bojszowy uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach, dalej jako: „uchwała”.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 15 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 15a ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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.

W ocenie organu nadzoru zakres zadań, za które rada gminy może przyznać ekwiwalent na podstawie art. 15a ustawy jest ograniczony do katalogu określonego w art. 3 ustawy, z wyłączeniem tych zadań, które zostały już objęte treścią art. 15 ustawy. Oznacza to, że pojęcie *inne zadania* należy rozumieć zadania wymienione w art. 3 ustawy, inne niż wskazane w art. 15 ustawy. Tym samym rada gminy nie może przyznać ekwiwalentu za zadania, które nie są znane ustawie. Takie działanie stanowiłby wkroczenie w sferę kompetencji ustawodawcy, bowiem zadania ochotniczych straży pożarnych stanowią materię regulowaną aktem rangi ustawowej.

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 przekroczone 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).

Tymczasem Rada Przepisem § 3 uchwały postanowiła, że:

1. Przyznaje się ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań związanych z zabezpieczeniem imprez organizowanych lub współorganizowanych przez gminę oraz jej jednostki organizacyjne.

2. Zlecenie na zabezpieczenie imprezy wydaje Wójt Gminy Bojszowy. W zleceniu Wójt określa liczbę strażaków ratowników niezbędną do zabezpieczenia danej imprezy.

3. Podstawą wypłacenia ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom OSP za zabezpieczenie imprezy jest wykaz imienny strażaków ratowników podpisany przez Prezesa lub Naczelnika OSP i dostarczony do Urzędu Gminy Bojszowy.

4. Ustala się wysokość ekwiwalentu za udział w zabezpieczeniu imprez organizowanych lub współorganizowanych przez gminę oraz jej jednostki organizacyjne na 16,00 złotych za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej.

Odnosząc się do przytoczonej regulacji uchwały należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru zakres pojęcia „innych zadań”, o których mowa w art. 15a ustawy nie może wykraczać poza katalog zadań określony w art. 3 ustawy. Zgodnie z tym przepisem *Do zadań ochotniczych straży pożarnych należy podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez:*

1) prowadzenie działań ratowniczych, udział w działaniach ratowniczych oraz akcjach ratowniczych, a także udział w działaniach prowadzonych przez inne służby, inspekcje i straże;

2) udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych poza granicami kraju na podstawie umów międzynarodowych;

3) udział w alarmowaniu i ostrzeganiu ludności o zagrożeniach;

- 4) udział w ochronie ludności;
- 5) wykonywanie kwalifikowanej pierwszej pomocy;
- 6) organizowanie ćwiczeń oraz udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty;
- 7) zabezpieczanie obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym;
- 8) propagowanie zasad i dobrych praktyk w zakresie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów;
- 9) organizowanie przedsięwzięć służących krzewieniu sportu i kultury fizycznej;
- 10) organizowanie przedsięwzięć oświatowo-kulturalnych propagujących wiedzę i umiejętności w zakresie ochrony przeciwpożarowej;
- 11) upowszechnianie i wspieranie współdziałania między lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi z zakresu ochrony przeciwpożarowej;
- 12) propagowanie zasad udzielania pierwszej pomocy;
- 13) wspieranie gminy w realizacji pomocy na rzecz społeczności lokalnej;
- 14) integrowanie społeczności lokalnej;
- 15) udział we współpracy międzynarodowej gminy.

Powyższy katalog zadań ma charakter katalogu zamkniętego, co oznacza, że ochotnicze straże pożarne w wykonywaniu swoich zadań nie powinny wykraczać poza zadania określone w tym przepisie. Ponadto art. 3 ustawy pozostaje w integralnym związku z art. 7 ustawy, który wprowadził obowiązek zawierania przez gminy umów z ochotniczymi strażami pożarnymi. Jednym z obligatoryjnych elementów tych umów jest wskazanie, jakie konkretne zadania wymienione w art. 3 ustawy będzie wykonywać dana OSP w gminie. Przy czym OSP nie musi wykonywać wszystkich zadań wskazanych w art. 3 ustawy - może wykonywać tylko niektóre zadania wskazane w tej regulacji. (por. D. P. Kała [w:] *Ochotnicze straże pożarne. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 3).

W ocenie organu nadzoru Rada przyjmując regulację zawartą w § 3 uchwały posłużyła się nieprecyzyjnym pojęciem *impresz organizowanych lub współorganizowanych przez gminę*. Rada nie wyjaśniła jednak, jak należy rozumieć to pojęcie na gruncie kwestionowanej uchwały, co sprawia, że pojęcie to może być interpretowane szeroko, a tym samym wykraczać poza zakres zadań określony w art. 3 ustawy. Zgodnie z art. 15a ustawy Rada podejmując uchwałę na podstawie tego przepisu jest zobligowana wskazać zadania inne niż wskazane w art. 15 ustawy, za które przyznany zostaje ekwiwalent pieniężny. Nie oznacza to jednak dowolności w nakładaniu bliżej niesprecyzowanych zadań na strażaków ratowników ochotniczej straży pożarnej. Należy wskazać, że kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zawarte w niej regulacje muszą spełniać standardy prawidłowej legislacji. Oznacza to, że przepisy stanowione przez radę gminy powinny być zredagowane w sposób poprawny językowo, tak aby ich treść była jasna, zrozumiała oraz aby nie zawierała sformułowań wieloznacznych i nieprecyzyjnych.

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru § 3 uchwały narusza w sposób istotny art. 15a ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Z uwagi na to, że Rada fakultatywnie może przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15 ustawy możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem, poprzez wyeliminowanie jedynie § 3 uchwały.

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 LXVII/437/2023 Rady Gminy Bojszowy z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Bojszowy uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach, została podjęta

z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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

Elżbieta Żabicka-Łakomy
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego