



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.177.2022

Katowice, dnia 3 marca 2022 r.

### Rada Gminy Milówka

### 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 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/211/2022 Rady Gminy Milówka z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych funkcjonujących na terenie Gminy Milówka, w całości, jako sprzecznej z art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490), dalej jako "ustawa", w związku z art. 2 i 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 31 stycznia 2022 r. Rada Gminy Milówka przyjęła uchwałę Nr XXXIX/211/2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych funkcjonujących na terenie Gminy Milówka, dalej jako „uchwała”. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lutego 2022 r.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ustawy.

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

Podstawą prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 15 ust. 2 ustawy. Zgodnie z brzmieniem wskazanego 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.*

Ponadto zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 ustawy: *Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie odotrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny.*

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.

Rada Gminy Milówka w § 1 uchwały ustaliła ekwiwalent pieniężny dla członków jednostek ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Milówka, którzy uczestniczyli w działaniu ratowniczym, a także dla tych, którzy uczestniczyli w szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Milówka.

Biorąc pod uwagę ww. przepisy ustawy oraz treść uchwały trudno uznać, że Rada Gminy Milówka wypełniła prawidłowo (w pełnym zakresie) obecnie obowiązującą delegację ustawową. Organ nadzoru zauważa, że uchwała rady gminy powinna określać wysokość ekwiwalentu pieniężnego za udział w następujących zdarzeniach: działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że katalog zdarzeń określonych przez ustawodawcę w art. 15 ust. 1 jest szerszy w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego. Do dnia 31 grudnia 2021 r. materialnoprawną podstawę do podjęcia uchwały w przedmiocie ekwiwalentu pieniężnego stanowił przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 869 z późn. zm.), w którym zawarta była delegacja do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego, który otrzymywał członek ochotniczej straży pożarnej, uczestniczący w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę.

Należy zatem spostrzec, że do dnia 31 grudnia 2021 r. katalog ten obejmował wyłącznie działania ratownicze i szkolenia pożarnicze. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 2 tej ustawy przez działania ratownicze rozumie się każdą czynność podjętą w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia.

Należy odnotować, że art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej został uchylony z dniem 1 stycznia 2022 r. na mocy art. 38 pkt 12 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. poz. 2490).

Podkreślenia wymaga również, że przepis art. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych w sposób jednoznaczny rozróżnia działania ratownicze od akcji ratowniczych, z powołaniem się na stosowne definicje zawarte w ustawach szczegółowych. Zgodnie definicją zawartą w art. 2 pkt 1 ustawy przez działania ratownicze - należy rozumieć działania, o których mowa w art. 2 pkt 2 ustawy

z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 869), czyli każdą czynność podjętą w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Z kolei stosownie do treści art. 2 pkt 2 ustawy przez akcje ratownicze należy rozumieć akcje, o których mowa w art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1940), czyli działania organizowane i kierowane przez Państwową Straż Pożarną.

Stwierdzić należy, że przedmiotowa uchwała nie określa wysokości ekwiwalentu z tytułu uczestnictwa w akcjach ratowniczych i ćwiczeniach, a ogranicza się jedynie do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego z tytułu uczestnictwa w działaniu ratowniczym i w szkoleniu pożarniczym, tym samym Rada Gminy Milówka istotnie naruszyła art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Wskazane istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała, jak już wyżej wskazano, 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. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, 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.*

Odnosząc się z kolei do treści § 1 pkt 2 uchwały, to Rada Gminy Milówka również nie wypełniła prawidłowo delegacji wynikającej z przepisu art. 15 ust. 2 ustawy. Wskazana regulacja uchwały ma następujące brzmienie: *Postanawia się ustalić ekwiwalent pieniężny dla członków jednostek ochotniczych straży pożarnych, z terenu Gminy Milówka Uczestniczących w szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Milówka w wysokości: a) 10 zł za każdą pełną godzinę udziału w szkoleniu, gdy szkolenie organizuje PSP Żywiec; b) 5 zł za każdą pełną godzinę udziału w szkoleniu, gdy szkolenie organizuje Gmina Milówka.*

Wskazać należy, że w art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, w przeciwieństwie do poprzednio obowiązującej regulacji, nie wskazano Państwowej Straży Pożarnej, czy gminy, jako organizatora szkoleń pożarniczych, za które należy się ekwiwalent o ustalonej w uchwale wysokości. W przepisie tym mowa jest ogólnie o uczestnictwie w "szkoleniu", co koresponduje z treścią art. 3 pkt 6 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, w którym ustawodawca - określając zadania ochotniczych straży pożarnych - wskazał na udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych nie tylko przez Państwową Straż Pożarną oraz gminę, ale również inne uprawnione podmioty. Dlatego też organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Milówka w sposób nieuprawniony zawężyła szkolenia, za które należy się ekwiwalent w ustalonej wysokości, wyłącznie do tych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, pomijając przy tym uczestnictwo w ćwiczeniach.

Na koniec, organ nadzoru wskazuje, że obecnie obowiązujące przepisy odmiennie określają krąg osób uprawnionych do ekwiwalentu. W tym zakresie art. 15 ust. 1 ustawy posługuje się pojęciem "strażak ratownik OSP", które w świetle przepisów ww. ustawy nie jest tożsame z pojęciem "członka ochotniczych straży pożarnych", którym to pojęciem posłużył się uchwałodawca.

Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy, ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej "strażakami OSP". Z art. 8 ustawy wynika natomiast, że strażakiem ratownikiem OSP jest strażak OSP, który spełnia określone w nim wymagania, mianowicie:

- 1) ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1,
- 2) posiada aktualne ubezpieczenie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2,
- 3) posiada aktualne orzeczenie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych,
- 4) odbył szkolenie z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy,
- 5) ukończył z wynikiem pozytywnym szkolenie podstawowe przygotowujące do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych.

Tym samym zarówno tytuł, jak i treść uchwały Rady Gminy Milówka, na gruncie obecnie obowiązujących przepisów, zawierająca nieprawidłowe sformułowanie dotyczące ekwiwalentu dla "członków Ochotniczych Straży Pożarnych", *explicite* odbiega od brzmienia upoważnienia ustawowego.

W § 3 uchwały Rada Gminy wskazała, iż traci moc uchwała Nr XXVII/130/2021 Rady Gminy Milówka z dnia 28 stycznia 2021 roku w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu

pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych funkcjonujących na terenie Gminy Milówka. Zamieszczenie przytoczonego przepisu w przedmiotowej uchwale pozostaje w sprzeczności z art. 38 pkt 12 w związku z art. 57 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. Jak już wyżej wskazano 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 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. Dlatego też wskutek uchylenia ustawowej podstawy prawnej uchwały, uchwała Nr XXVII/130/2021 utraciła moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2022 r.

Oczywistym jest więc, że uchwała Nr XXVII/130/2021 Rady Gminy Milówka w dniu 31 stycznia 2022 r., tj. w dniu podjęcia uchwały Nr XXXIX/211/2022 już nie obowiązywała, tym samym w ocenie organu nadzoru uregulowanie przyjęte przez Radę Gminy w § 3 ocenianej uchwały jest niezgodne z prawem i jednocześnie zbędne.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Milówka istotnie naruszyła art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Wskazane istotne naruszenia prawa stanowią podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Zdaniem organu nadzoru powyżej opisane 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie.

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIX/211/2022 Rady Gminy Milówka z dnia 31 stycznia 2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych funkcjonujących na terenie Gminy Milówka - 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**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego