



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.405.2022

Katowice, dnia 29 kwietnia 2022 r.

Rada Gminy Rudnik

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/346/2022 Rady Gminy Rudnik z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych uczestniczących w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu, 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 29 marca 2022 r. Rada Gminy Rudnik przyjęła uchwałę Nr XXXVII/346/2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych uczestniczących w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2022 r.

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

W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż Rada Gminy podejmując niniejszą uchwałę nie zachowała należytej staranności przy jej redagowaniu, tytuł uchwały jest bowiem nieadekwatny do jej treści. Tytuł uchwały brzmi: „w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych uczestniczących w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu”, natomiast z § 1 pkt 1 i 2 uchwały wynika, iż Rada Gminy ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych wyłącznie za udział w działaniu ratowniczym i szkoleniu pożarniczym. Nie określiła wysokości tego ekwiwalentu za udział w akcji ratowniczej oraz w ćwiczeniu.

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny każdy tekst prawny winien być określony - to jest skonstruowany poprawnie pod względem treściowym, gramatycznym i językowym. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z normą ujętą w § 18 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) przedmiot uchwały określa się możliwie najzwięźle, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści. Uznając, iż na przedmiot uchwały w rozumieniu ww. przepisu wskazuje jej tytuł, zauważyć należy, iż jest on szczególnie ważny przy pełnieniu funkcji informacyjnej dotyczącej zakresu merytorycznego uchwały. Tytuł uchwały winien w sposób zwięzły, a zarazem rzetelny informować o zawartości uchwały, a zatem powinien on w sposób adekwatny określać merytoryczną treść uchwały. Przy redagowaniu tekstu aktu normatywnego należy się zatem kierować zasadami precyzji tekstu prawnego, jego komunikatywności, a także adekwatności względem zamiaru prawodawcy co do uregulowania określonych spraw. Zasady prawidłowej legislacji wymagają by w akcie prawa miejscowego, a taki charakter ma kwestionowana uchwała, przepisy były redagowane dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta całkowicie niezgodnie z zasadami techniki prawodawczej, gdzie jako fundamentalną wskazuje się zasadę użycia tekstu aktu prawnego do osiągnięcia i zrozumienia celów jakie zostały postawione zgodnie z tytułem tegoż aktu. Taka spójność w ww. przypadku nie istnieje, co stanowi naruszenie normy ujętej w § 18 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej oraz art. 2 Konstytucji RP.

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały należy wskazać, iż Rada Gminy Rudnik w § 1 uchwały ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych uczestniczących w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu przysługującego w wysokości:

- 1) za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym – 15 zł;
- 2) za każdą godzinę udziału w szkoleniu pożarniczym – 8 zł.

Biorąc pod uwagę ww. przepisy ustawy oraz treść uchwały trudno uznać, że Rada Gminy 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 – tak jak Rada wskazała to w tytule uchwały i we wstępie § 1 uchwały. Tymczasem w § 1 pkt 1 i 2 uchwały wskazana została konkretna wysokość ekwiwalentu pieniężnego za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym i szkoleniu pożarniczym; jednakże Rada Gminy pominęła wskazanie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP za udział w akcjach ratowniczych i 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 z 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 Rudnik 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.*

Ponadto, określona w § 1 pkt 1 i 2 uchwały wysokość ekwiwalentu za udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym jest niezgodna z art. 15 ust. 2 ustawy również z innego powodu. We wskazanej regulacji Rada Gminy ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym oraz szkoleniu pożarniczym. Zgodnie zatem z wolą uchwałodawcy strażakowi ratownikowi ekwiwalent przysługuje za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym 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 pkt 1 i 2 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 pkt 1 i 2 uchwały.

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 pkt 2 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 XIV122/2020 Rady Gminy Rudnik z dnia 29 stycznia 2020r. w sprawie ustalenia wysokości dla członków ochotniczych straży pożarnych, biorących udział w działaniu ratowniczym oraz szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną*. 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 XIV122/2020 Rady Gminy Rudnik z dnia 29 stycznia 2020r. utraciła moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2022 r. Oczywiście jest więc, że uchwała z dnia 29 stycznia 2020 r. w dniu 29 marca 2022 r., tj. w dniu podjęcia kwestionowanej uchwały już nie obowiązywała, tym samym w ocenie organu nadzoru uregulowanie przyjęte przez Radę Gminy w § 2 ocenianej uchwały jest niezgodne z prawem i jednocześnie zbędne.

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.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Rudnik 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.

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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego