



Elektronicznie podpisany przez:
Iwona Andruszkiewicz
dnia 17 czerwca 2022 r.

WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.570.2022

p. Prezydent Miasta
Honourary Radek
Oliver - M 20.06.22
Katowice, dnia 17 czerwca 2022 r.

Rada Miasta Zabrze

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 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/752/22 Rady Miasta Zabrze z dnia 11 maja 2022 r. w sprawie określenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego wypłacanego strażakom zabrzańskich jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych za udział w akcjach gaśniczo-ratowniczych oraz za udział w szkoleniach i ćwiczeniach, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), a także z art. 15 ust. 1 i 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. 7 i art. 88 ust. 1 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

W dniu 11 maja 2022 r. Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę Nr XLIX/752/22 w sprawie określenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego wypłacanego strażakom zabrzańskich jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych za udział w akcjach gaśniczo-ratowniczych oraz za udział w szkoleniach i ćwiczeniach, dalej jako: *uchwała*.

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

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 maja 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona 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.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała 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. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy uznać, że Rada nie wypełniła ww. wymogów, i tym samym w sposób istotny naruszyła prawo.

Na mocy § 6 kwestionowanej uchwały Rada Miasta postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Taki termin wejścia w życie uchwały istotnie narusza art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W myśl art. 4 ust. 1 ww. ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei przepis art. 13 ww. ustawy określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy (pkt 2). W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Miasta Zabrze, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z przepisu art. 4 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej. Zgodnie bowiem z przepisem art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza zatem możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w przepisie art. 2 ust. 1 stanowi zaś, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

Należy również podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów zewnętrznych. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym (odnoszącą się do nieokreślonych indywidualnie adresatów) i abstrakcyjnym (odnoszącą się do nieokreślonych indywidualnie sytuacji prawnych), trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, CBOSA). Przy tym w opinii organu nadzoru bezspornie

uchwały podejmowane na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, wprowadzające normy adresowane do strażaków, jako podmiotów indywidualnych, znajdujących się poza aparatem organizacyjnym Gminy, posiadają cechę powszechności, co prowadzi do konieczności kwalifikowania ich jako aktów prawa miejscowego, podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wskazania ponadto wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie procedury jej wejścia w życie, co bezpośrednio wiąże się z prawidłową kwalifikacją danej uchwały jako aktu prawa miejscowego lub uchwały o charakterze zwykłym.

Podsumowując, rada gminy nie posiada kompetencji do arbitralnego decydowania, które normy uznaje za przepisy prawa miejscowego, a które za normy o charakterze zwykłym. W przeciwnym razie rada, jako organ administracji publicznej, działa bez podstawy prawnej, a tym samym narusza art. 7 w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP.

W opinii organu nadzoru analizowana uchwała zawiera również inne nieprawidłowości. Zgodnie z § 1 uchwały: *Ustala się wysokość ekwiwalentu za:*

1. udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych - 34,26 zł za 1 godzinę
2. udział w szkoleniach lub ćwiczeniach - 17,13 zł za 1 godzinę

Należy zauważyć, że organ uchwałodawczy zmodyfikował w § 1 ust. 1 uchwały brzmienie art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, stanowiąc, że strażakowi ekwiwalent należy się za udział w *akcji ratowniczo-gaśniczej*. Tymczasem ustawa konsekwentnie rozdziela pojęcie działania ratowniczego oraz akcji ratowniczej. Zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawy, przez działanie ratownicze należy rozumieć *każdą czynność podjętą w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia* (zob. art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej – tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 869 ze zm.). Z kolei akcja ratownicza to w myśl art. 2 pkt 2 ustawy, *działanie organizowane i kierowane przez Państwową Straż Pożarną* (por. art. 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej – tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1940 ze zm.). Porównanie regulacji obu ww. ustaw wskazuje, że zakres przedmiotowy akcji ratowniczej zawiera się w działaniach podejmowanych przez Państwową Straż Pożarną, natomiast zakres działania ratowniczego ma charakter szerszy, i jest powiązany ogólnie z działaniami podejmowanymi na podstawie ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Jednak norma delegacyjna z art. 15 ust. 2 ustawy wyraźnie obejmuje swoim zakresem normowania zarówno działanie ratownicze, jak i akcję ratowniczą. Powyższe prowadzi do wniosku, że Rada w sposób nieuprawniony zawężyła zakres delegacji, pomijając całkowicie sytuację, w której strażakom ma przysługiwać ekwiwalent za udział w działaniu ratowniczym – zarówno w tytule uchwały, jak i w jej części normatywnej jest jedynie mowa o *akcji ratowniczo-gaśniczej*.

Ponadto przepis § 1 uchwały stanowi, że ekwiwalent przysługuje za 1 godzinę udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach. Zgodnie z wolą uchwałodawcy strażakowi ekwiwalent przysługuje zatem za każdą godzinę faktycznego udziału w akcji ratowniczo-gaśniczej, 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. Rada w sposób nieuprawniony zmodyfikowała zatem 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 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 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, CBOSA).

Ponadto uchwała zawiera szereg postanowień o charakterze informacyjnym, które nie są bezpośrednio adresowane do strażaków, jako adresatów uchwały. Na mocy § 2-§4 uchwały:

§ 2. Podstawą wyliczenia ekwiwalentów dla poszczególnych strażaków-ochotników stanowi dokumentacja Państwowej Straży Pożarnej w Zabrze dotycząca akcji ratowniczo-gaśniczych, przeprowadzonych szkoleń i ćwiczeń.

§ 3. Ekwiwalenty określone w § 1 są wypłacane na podstawie kwartalnych imiennych zestawień.

§ 4. Za podstawę wyliczenia wysokości ekwiwalentu przyjęto Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w czwartym kwartale 2021 roku, który określił średnie wynagrodzenie miesięczne na kwotę 5 995,09 zł. Przyjęto dla ekwiwalentu za:

1. udział w akcji ratowniczo-gaśniczej ułamek 1/175 część kwoty 5.995,09 zł

2. udział w szkoleniu, ćwiczeniu ułamek 1/350 część kwoty 5.995,09 zł.

Powyższe przepisy nie wprowadzają norm o charakterze powszechnie obowiązującym, które wiązałyby podmioty znajdujące się poza aparatem organizacyjnym Gminy, a to właśnie stanowi istotę aktu prawa miejscowego. Tym samym należy je uznać za zbędne z punktu widzenia całości regulacji. Dotyczy to w szczególności § 4 uchwały, który jedynie informuje, w jaki sposób Rada dokonała wyliczenia wysokości ekwiwalentu, podczas gdy jego wysokość, czyli materia delegacji z art. 15 ust. 2 ustawy, znajduje się w jej § 1.

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 uchwały Nr XLIX/752/22 Rady Miasta Zabrze - 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