



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.360.2022

Katowice, dnia 6 maja 2022 r.

Rada Miasta Katowice

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 XLV/1005/22 Rady Miasta Katowice z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego wypłacanego członkom ochotniczej straży pożarnej z budżetu miasta Katowice – w całości, jako sprzecznej 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 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 marca 2022 r. Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę Nr XLV/1005/22 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego wypłacanego członkom ochotniczej straży pożarnej z budżetu miasta Katowice, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej ww. uchwały wskazano art. 15 ust. 1 i 2 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 kwietnia 2022 r.

W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z 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 art. 15 ust. 2 ustawy zawiera delegację dla rady gminy do podjęcia uchwały w przedmiocie wysokości ekwiwalentu pieniężnego. Przepis ten stanowi, że 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.

Odnosząc powyższe do przedmiotowego stanu faktycznego należy zauważyć, że Rada w § 1 oraz § 2 ust. 1 i 2 uchwały zmodyfikowała przepis art. 15 ust. 2 ustawy, stanowiąc, co następuje: *Rada Miasta Katowice uchwała:*

§ 1. Ustalić wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej za każdą godzinę uczestnictwa w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej organizowanej przez Państwową Straż Pożarną lub miasto Katowice w wysokości 60% x 1/175 przeciętnego wynagrodzenia ogłaszanego kwartalnie przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

§ 2. 1. Ustalić wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej za każdą godzinę uczestnictwa w szkoleniach specjalistycznych lub ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną w wysokości 75% wysokości ekwiwalentu ustalonego w § 1.

2. Ustalić wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej za każdą godzinę uczestnictwa w szkoleniu podstawowym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną w wysokości 25% wysokości ekwiwalentu ustalonego w § 1.

Zgodnie zatem z wolą Rady Miasta Katowice 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 oraz § 2 ust. 1 i 2 uchwały wskazuje, że Rada w sposób nieuprawniony zmodyfikowała przepis art. 15 ust. 2 ustawy, ograniczając podmiotom uprawnionym 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 oraz § 2 ust. 1 i 2 uchwały.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada Miasta Katowice dokonała modyfikacji regulacji ustawowej określając w § 1 uchwały miasto Katowice, jako organizatora akcji ratowniczej, w której uczestnictwo objęte jest wypłatą ekwiwalentu. Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy, *ilekroć w ustawie jest mowa o akcjach ratowniczych – należy przez to rozumieć działania, 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)*. Z kolei art. 7 pkt 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej stanowi, że *Ilekroć w ustawie jest mowa o akcjach ratowniczych – rozumie się przez to działania organizowane i kierowane przez Państwową Straż Pożarną*. Z analizy powyższych przepisów wynika, że ekwiwalent za uczestnictwo w akcji ratowniczej może zostać wypłacony jedynie wówczas, gdy organizatorem tej akcji jest Państwowa Straż Pożarna, bowiem żaden inny podmiot nie jest uprawniony do organizowania akcji ratowniczej w rozumieniu ustawy.

Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z art. 3 pkt 6 ustawy do zadań ochotniczych straży pożarnych należy m.in. *udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty*. Dodatkowo art. 12 ustawy stanowi, że *Pracodawca zwalnia od świadczenia pracy strażaka ratownika OSP biorącego udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach organizowanych przez gminę, Państwową Straż Pożarną lub inne uprawnione podmioty na czas ich*

trwania (...). Tymczasem Rada Miasta Katowice ustaliła wysokość ekwiwalentu za udział w szkoleniach lub ćwiczeniach wówczas, gdy są one organizowane wyłącznie przez Państwową Straż Pożarną, co ponownie stanowi ograniczenie możliwości ubiegania się o wypłacenie ekwiwalentu.

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 Ósrodek Zamieszcowy 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). Taki sposób wypełnienia delegacji stanowi nieuprawnione naruszenie przepisu kompetencyjnego, a tym samym narusza art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że Rada w sposób nieprecyzyjny ustaliła wysokość ekwiwalentu przysługującego strażakom ratownikom. Z art. 15 ust. 2 ustawy wynika, że wysokość ekwiwalentu 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 przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego. Oznacza to, że ekwiwalent pieniężny ustalony przez radę gminy powinien mieć stałą wysokość przez cały okres obowiązywania uchwały. Ustalenie przez radę ekwiwalentu w nowej wysokości powinno następować w drodze uchwały nie rzadziej niż raz na 2 lata, co wprost stanowi art. 15 ust. 2 zd. 1 ustawy. Kwota przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, ogłaszana jest przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do 7 roboczego dnia drugiego miesiąca każdego kwartału.

Tymczasem, z treści § 1 uchwały wynika, że Rada Miasta Katowice uchwaliła nie wysokość, ale zasady ustalania wysokości ekwiwalentu, zgodnie z którymi wysokość ekwiwalentu będzie ulegała zmianie w okresach kwartalnych. W świetle tego przepisu ekwiwalent został ustanowiony w wysokości $60\% \times 1/175$ przeciętnego wynagrodzenia ogłaszanego kwartalnie przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Rada zmodyfikowała regulację ustawową i tym samym nie doprecyzowała, że wskaźnik, o który oparła sposób ustalenia wysokości ekwiwalentu powinien odnosić się do już ogłoszonej i aktualnej przed dniem podjęcia uchwały kwoty przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto. Wykładnia literalna § 1 uchwały prowadzi zatem do wniosku, że każde ogłoszenie przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego nowej kwoty przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto, skutkować będzie automatyczną zmianą wysokości ekwiwalentu.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada Miasta Katowice w sposób nieprawidłowy określiła w uchwale kategorię podmiotów, którym przysługuje ekwiwalent pieniężny za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, ww. ekwiwalent przysługuje strażakowi ratownikowi OSP. W treści kwestionowanej uchwały wskazano natomiast, że ekwiwalent ten przysługuje członkom ochotniczej straży pożarnej. Tym samym Rada Miasta Katowice rozszerzyła krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania

ekwiwalentu. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy *Ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej „strażakami OSP”*. Z kolei pojęcie „strażaka ratownika OSP” zostało zdefiniowane w art. 8 ustawy, który stanowi, że *Do udziału w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych jest uprawniony strażak OSP, który:*

- 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 - zwany dalej „strażakiem ratownikiem OSP”.*

W świetle powyższych regulacji, ekwiwalent pieniężny przysługuje jedynie tym członkom ochotniczej straży pożarnej, którzy łącznie spełniają warunki określone w art. 8 pkt 1-5 ustawy.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLV/1005/22 Rady Miasta Katowice z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego wypłacanego członkom ochotniczej straży pożarnej z budżetu miasta Katowice - 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