



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 28 listopada 2024 r.

WP-R.4131.16.2024

Rada Gminy Wieniawa

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024, poz. 1465 i 1572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V.6.2024 Rady Gminy Wieniawa z dnia 30 października 2024 r. w *sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych i kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Wieniawa.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2024 r. Rada Gminy Wieniawa podjęła uchwałę nr V.6.2024 w *sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych i kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Wieniawa.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 4 listopada 2024 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. *o ochotniczych strażach pożarnych* (Dz. U. z 2024 r. poz.233), dalej: *ustawa o.s.p.*

Pismem z dnia 11 listopada 2024 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Wieniawa o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności

uchwały nr V.6.2024. W ocenie organu nadzoru, uchwała istotnie narusza prawo, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Zgodnie z art. 15 ust. 1-2 ustawy *o.s.p.*:

„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, 1429 i 1672) 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 *o.s.p.* 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.

Rada Gminy Wieniawa w § 1 ust. 1, 2 i 5 uchwały zmodyfikowała zasady wynikające z przepisu art. 15 ust. 2 ustawy *o.s.p.*, poprzez wskazanie, że ekwiwalent pieniężny jest liczony „za każdą rozpoczętą godzinę”, podczas gdy art. 15 ust. 2 ustawy *o.s.p.* uprawnia radę gminy do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego "naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu".

Z uwagi na to, że treść § 1 ust. 1, 2 i 5 uchwały nie jest dosłownym powtórzeniem art. 15 ust. 2 ustawy *o.s.p.*, tym samym wprowadza odmienną od ustawy regulację. Modyfikacja

przepisów ustawowych, skutkująca utratą pierwotnego znaczenia przepisu ustawy - która ma miejsce w § 1 ust. 1, 2 i 5 uchwały stanowi istotne naruszenie prawa. Rada Gminy modyfikując przepis ustawy przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, a zatem przekroczyła swoje kompetencje, co stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 września 2023 r., sygn. akt III OSK 2588/22, LEX nr 3606362; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 2 lutego 2024 r., sygn. akt III SA/Kr 1377/23, LEX nr 3671188).

Ponadto, Rada Gminy w § 1 ust. 1 w sposób nieuprawniony zmodyfikowała również treść art. 15 ust. 1 ustawy *o.s.p.*, poprzez użycie określenia „działania ratowniczo-gaśnicze”. Ustawodawca wskazał wprost, że strażak ratownik otrzymuje ekwiwalent pieniężny za uczestniczenie w „działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu”. Ustawa nie przewiduje zatem ekwiwalentu pieniężnego za działania, które zostały wskazane w kwestionowanym zapisie uchwały.

Kolejne istotne naruszenie prawa przez Radę Gminy Wieniawa, polega na ustaleniu wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla „kierowcy Ochotniczej Straży Pożarnej” (§ 1 ust. 2 i 8) oraz „strażaka kierowcy OSP” (§ 1 ust. 6). Art. 15 ust. 1 i 2 ustawy *o.s.p.* określa zamknięty krąg podmiotów, którym może zostać przyznany ekwiwalent pieniężny, i są to: strażak ratownik OSP oraz kandydat na strażaka ratownika OSP. W ustawie nie ma rozróżnienia na strażaka ratownika OSP i kierowcę OSP bądź strażaka kierowcę OSP, ponadto nie sposób traktować te pojęcia jako tożsame. Zatem Rada Gminy stosując tego rodzaju rozróżnienie zmodyfikowała w sposób nieuprawniony przepis art. 15 ust. 1 i 2 ustawy *o.s.p.* W konsekwencji, zapisy uchwały wychodzą poza zakres podmiotowy regulacji przekazanej radom gmin na podstawie ustawy kompetencyjnej i przyznają uprawnienia grupie „kierowców”, której ustawa nie przyznaje uprawnień.

Warto też zauważyć, że modyfikując krąg podmiotów, Rada Gminy zastosowała dwa odmienne sformułowania, tj. „kierowca Ochotniczej Straży Pożarnej” oraz „strażak kierowca OSP”, co dodatkowo pogłębia niespójność wskazanych zapisów.

Przedmiotowej uchwale należy zarzucić istotne naruszenie prawa również w zakresie wadliwego zastosowania normy prawnej art. 15a ustawy *o.s.p.* W § 1 ust. 7 uchwały zapisano: *Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej, który uczestniczył w wyjazdach gospodarczych (neutralizacja owadów błonkoskrzydłych) – 23 zł za każdą rozpoczętą godzinę.* Analogiczny zapis znajduje się

w § 1 ust. 8, dotyczy jednak ekwiwalentu pieniężnego dla kierowcy Ochotniczej Straży Pożarnej.

Ustawa *o.s.p.* określa w art. 15a, 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.* Przepis ten nie określa, jakie to „inne zadania” mogą być wykonywane. W tej kwestii organ nadzoru podziela stanowisko prezentowane w doktrynie, iż zakres pojęcia „innych zadań”, o których mowa w art. 15a ustawy *o.s.p.*, nie może wykraczać poza katalog zadań określony w art. 3 ustawy *o.s.p.* (Kała Dariusz P., [w:] *Ochotnicze straże pożarne. Komentarz*, wyd. II, WKP 2024).

W tym kontekście cytowana wyżej regulacja § 1 ust. 7 i 8 uchwały, przewidująca ekwiwalent za „wyjazdy gospodarcze (neutralizacja owadów błonkoskrzydłych)”, narusza w sposób istotny dyspozycję art. 15a ustawy *o.s.p.* Rada gminy nie ma uprawnienia do wskazywania jednostkom ochotniczych straży pożarnych dowolnych zadań, nie związanych z ich misją, jaką jest podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska (art. 3 ustawy *o.s.p.*). Ponadto wskazać należy, iż podważane zapisy § 1 ust. 7 i 8 uchwały zostały przyjęte w sposób nieuprawniony, ponieważ Rada nie powołała przepisu art. 15a ustawy *o.s.p.* w podstawie prawnej uchwały.

W kontekście regulacji § 4 uchwały w zakresie słów: „*uchwała wchodzi w życie od 1 października 2024 r.*”, należy wskazać, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem uchwała została podjęta w dniu 30 października 2024 r. i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 13 listopada 2024 r. Niewątpliwie zatem przepis § 4 nadaje uchwale wsteczną moc obowiązującą.

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), w art. 4 ust. 2 dopuszcza wejście w życie aktów normatywnych w terminie krótszym niż 14 dni od daty ich ogłoszenia, lecz dotyczy to przypadków uzasadnionych albo przypadków, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie. Wówczas najwcześniejszym dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Dodać też trzeba, że ustawodawca w art. 5 ww. ustawy przewidział możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jednakże dopuszczalne jest to w sytuacji, gdy zasady demokratycznego państwa nie stoją temu na przeszkodzie.

Skoro więc art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” to obowiązkiem organów, w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej, jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, iż pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. Przyjmuje się, że uzasadnienie takie stanowi np. nadanie mocy wstecznej przepisom powszechnie obowiązującym *in favorem* tj. przepisom przyznającym uprawnienia lub znoszącym obowiązki (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Oficyna 2007 r.).

Podsumowując, należy stwierdzić, że uchwała nr V/6/2024 Rady Gminy Wieniawa, jest sprzeczna z art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 15a ustawy *o.s.p.*, ponieważ modyfikuje we wskazany powyżej sposób przepisy ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Wprowadzenie przez Radę modyfikacji regulacji ustawowych jest niedopuszczalne i niezgodne z zasadami legislacji. Przepisy zaskarżonej uchwały mają jedynie "uzupełniać" przepisy rangi ustawowej kształtujące prawa i obowiązki wymienionych w nich podmiotów. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 1 sierpnia 2023 r. *akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Najważniejszym źródłem prawa jest Konstytucja, następnie ratyfikowane umowy międzynarodowe i ustawy. Wszystkie zaś akty wykonawcze (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), jako akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodne ze wskazanymi aktami prawnymi wyższego rzędu. Organ uchwalodawczy jest zobowiązany do tworzenia aktów prawa miejscowego, które są zgodne z przepisami upoważniającymi do ich podejmowania i mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego.* (sygn. akt III SA/Po 194/23).

W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy uchwały jest niedopuszczalna i dezinformująca. Może prowadzić bowiem do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy, interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać zatem za niedopuszczalne, a modyfikacja przepisów

ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego przepisu uchwały (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1966/09).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Wieniawa nr V.6.2024 istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w całości z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/