



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1124.2021

Katowice, dnia 23 grudnia 2021 r.

Rada Miasta Gliwice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 XXXI/658/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu miasta Gliwice za udział w działaniach ratowniczych lub szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub miasto Gliwice, w całości, jako sprzecznej z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 869), 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 18 listopada 2021 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXXI/658/2021 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu miasta Gliwice za udział w działaniach ratowniczych lub szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub miasto Gliwice, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 28 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 listopada 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 i ust. 2 ustawy:

1. Członek ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, otrzymuje ekwiwalent pieniężny. Wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały.

2. Wysokość ekwiwalentu, o którym mowa w ust. 1, nie może przekraczać 1/175 przeciętnego wynagrodzenia, 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, za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Ekwiwalent jest wypłacany z budżetu gminy.

Na podstawie wyżej powołanego przepisu ustawy, organ stanowiący miasta posiada kompetencję wyłącznie do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczej straży pożarnej za uczestnictwo w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 4 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 848/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Rada Miasta nie jest natomiast uprawniona do ustalania innego rodzaju ekwiwalentów pieniężnych dla członków ochotniczej straży pożarnej.

Z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, 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 sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania 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 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.*

W ocenie organu nadzoru, § 1 uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji wynikającej z przepisu art. 28 ust. 1 ustawy. Rada Miasta w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. Ustala się ekwiwalent pieniężny dla członka ochotniczej straży pożarnej, mającej siedzibę na terenie miasta Gliwice za udział w działaniach ratowniczo-gaśniczych na kwotę:

1) 18 zł za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczo-gaśniczym do 31.12.2021 r.

2) 24 zł za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczo-gaśniczym od 1.01.2022 r.

Jak już wyżej podniesiono organ stanowiący miasta był obowiązany określić wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. W tym miejscu należy wskazać, że ustawodawca już w art. 2 pkt 2 ustawy zdefiniował pojęcie „działań ratowniczych”, tj. *każdą czynność podjętą w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia*. Przedmiotowa definicja jednoznacznie wskazuje, że w zakresie działań ratowniczych mieszczą się różne czynności, które mogą wystąpić łącznie lub każda z osobna, np. działania ratownicze będą obejmowały tylko czynności dot. ochrony życia, ale też mogą dotyczyć ochrony życia i likwidację przyczyn powstania pożaru itd. Jednakże Rada Miasta określiła wysokość ekwiwalentu pieniężnego za działania ratowniczo-gaśnicze, czyli działania niezdefiniowane w ustawie stanowiącej podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały. W ocenie organu nadzoru, działania ratowniczo-gaśnicze są pojęciem węższym niż działania ratownicze, określone w art. 2 pkt 2 ustawy. Działania ratownicze mogą obejmować czynności ratownicze (np. ochrona życia), czynności gaśnicze (np. likwidacja przyczyn powstania pożaru) oraz czynności ratowniczo-gaśnicze (np. ochrona życia i likwidację przyczyn powstania pożaru), a więc działania ratownicze nie dotyczą wyłącznie działań ratowniczo-gaśniczych. Oznacza to więc, że nie każda akcja ratownicza, w której uczestniczą członkowie ochotniczej straży pożarnej to działania ratowniczo-gaśnicze.

Dodatkowo należy wskazać, że regulacja § 1 uchwały dotycząca określenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczo-gaśniczym, nie koresponduje z tytułem uchwały, który dotyczy m.in. *wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu miasta Gliwice za udział w działaniach ratowniczych (...)*.

Biorąc powyższe pod uwagę, przedmiotowa uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji wynikającej z przepisu art. 28 ust. 1 ustawy, gdyż Rada Miasta nie ustaliła ww. ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniach ratowniczych, tylko za udział w działaniach ratowniczo-gaśniczych (jak już wyżej wskazano działania ratowniczo-gaśnicze są pojęciem węższym niż działania ratownicze). Ponownie należy podnieść, iż uchwała 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. Jak już wyżej wyjaśniono kwestionowana uchwała nie spełnia ww. wymogów.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice istotnie naruszyła art. 28 ust. 1 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.

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. 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/OI 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).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXI/658/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu miasta Gliwice za udział w działaniach ratowniczych lub szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub miasto Gliwice, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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



ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH

Wydział Nadzoru Prawnego
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

NPII.4131.1.1124.2021

Katowice, 20 grudnia 2021 r.

Rada Miasta Gliwice

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXI/658/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu miasta Gliwice za udział w działaniach ratowniczych lub szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub miasto Gliwice, w całości, jako sprzecznej z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 869), 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 18 listopada 2021 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXXI/658/2021 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu miasta Gliwice za udział w działaniach ratowniczych lub szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub miasto Gliwice, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 28 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 listopada 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 i ust. 2 ustawy:

- 1. Członek ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, otrzymuje ekwiwalent pieniężny. Wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały.*
- 2. Wysokość ekwiwalentu, o którym mowa w ust. 1, nie może przekraczać 1/175 przeciętnego wynagrodzenia, 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, za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Ekwiwalent jest wypłacany z budżetu gminy.

Na podstawie wyżej powołanego przepisu ustawy, organ stanowiący miasta posiada kompetencję wyłącznie do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczej straży pożarnej za uczestnictwo w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 4 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 848/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Rada Miasta nie jest natomiast uprawniona do ustalania innego rodzaju ekwiwalentów pieniężnych dla członków ochotniczej straży pożarnej.

Z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, 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 sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwac 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 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 przekroczono 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.

W ocenie organu nadzoru, § 1 uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji wynikającej z przepisu art. 28 ust. 1 ustawy. Rada Miasta w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. Ustala się ekwiwalent pieniężny dla członka ochotniczej straży pożarnej, mającej siedzibę na terenie miasta Gliwice za udział w działaniach ratowniczo-gaśniczych na kwotę:

1) 18 zł za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczo-gaśniczym do 31.12.2021 r.

2) 24 zł za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczo-gaśniczym od 1.01.2022 r.

Jak już wyżej podniesiono organ stanowiący miasta był obowiązany określić wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. W tym miejscu należy wskazać, że ustawodawca już w art. 2 pkt 2 ustawy zdefiniował pojęcie „działań ratowniczych”, tj. *każdą czynność podjętą w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia*. Przedmiotowa definicja jednoznacznie wskazuje, że w zakresie działań ratowniczych mieszczą się różne czynności, które mogą wystąpić łącznie lub każda z osobna, np. działania ratownicze będą obejmowały tylko czynności dot. ochrony życia, ale też mogą dotyczyć ochrony życia i likwidację przyczyn powstania pożaru itd. Jednakże Rada Miasta określiła wysokość ekwiwalentu pieniężnego za działania ratowniczo-gaśnicze, czyli działania niezdefiniowane w ustawie stanowiącej podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały. W ocenie organu nadzoru, działania ratowniczo-gaśnicze są pojęciem węższym niż działania ratownicze, określone w art. 2 pkt 2 ustawy. Działania ratownicze mogą obejmować czynności ratownicze (np. ochrona życia), czynności gaśnicze (np. likwidacja przyczyn powstania pożaru) oraz czynności ratowniczo-gaśnicze (np. ochrona życia i likwidację przyczyn powstania pożaru), a więc działania ratownicze nie dotyczą wyłącznie działań ratowniczo-gaśniczych. Oznacza to więc, że nie każda akcja ratownicza, w której uczestniczą członkowie ochotniczej straży pożarnej to działania ratowniczo-gaśnicze.

Dodatkowo należy wskazać, że regulacja § 1 uchwały dot. określenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczo-gaśniczym, nie koresponduje z tytułem uchwały, który dot. m.in. *wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu miasta Gliwice za udział w działaniach ratowniczych (...)*.

Biorąc powyższe pod uwagę, przedmiotowa uchwała nie wypełnia prawidłowo delegacji wynikającej z przepisu art. 28 ust. 1 ustawy, gdyż Rada Miasta nie ustaliła ww. ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniach ratowniczych, tylko za udział w działaniach ratowniczo-gaśniczych (jak już wyżej wskazano działania ratowniczo-gaśnicze są pojęciem węższym niż działania ratownicze). Ponownie należy podnieść, iż uchwała 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. Jak już wyżej wyjaśniono kwestionowana uchwała nie spełnia ww. wymogów.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice istotnie naruszyła art. 28 ust. 1 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Powyżej wskazane istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXI/658/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu miasta Gliwice za udział w działaniach ratowniczych lub szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub miasto Gliwice - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **24 grudnia 2021 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego