



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.650.2022

Katowice, dnia 28 lipca 2022 r.

Rada Miasta Częstochowy

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 848.LXI.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych mających siedzibę na terenie Miasta Częstochowy uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach oraz ćwiczeniach, w części określonej w:

- § 1 ww. uchwały w zakresie sformułowania *brutto*, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 44 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1128 ze zm.), dalej jako: „u.p.d.o.f.”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”,
- w § 1 ww. uchwały w zakresie sformułowania *i manewrach pożarniczych*, 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 ze zm.), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 2 ww. uchwały w zakresie sformułowania *brutto*, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 44 u.p.d.o.f. w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- w § 2 ww. uchwały w zakresie sformułowania *i manewrów pożarniczych*, jako sprzecznej z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- § 3 ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2022 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 848.LXI.2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straż Pożarnych mających siedzibę na terenie Miasta Częstochowy uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach oraz ćwiczeniach.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2022 r.

Organ nadzoru, badając przedmiotową uchwałę, uznał, że została ona w części podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Miasta Częstochowy przyjęła § 1 kwestionowanej uchwały w następującym brzmieniu: *Strażak ratownik Ochotniczej Straży Pożarnej mającej siedzibę na terenie Miasta Częstochowy, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej, otrzymuje ekwiwalent pieniężny w wysokości 12 zł brutto za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji*

ratowniczej od momentu zgłoszenia wyjazdu jednostki ochotniczej straży pożarnej, a także za każdą rozpoczętą godzinę udziału w ćwiczeniach i manewrach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną. Ponadto w treści § 2 uchwały Rada postanowiła, że Strażak ratownik Ochotniczej Straży Pożarnej mającej siedzibę na terenie Miasta Częstochowy, który uczestniczył w szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje ekwiwalent pieniężny w wysokości 6 zł brutto za każdą godzinę udziału w takim szkoleniu lub ćwiczeniu, z wyjątkiem ćwiczeń i manewrów pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną.

W ocenie organu nadzoru, kwota wyrażona w wartości „brutto” - oznacza kwotę całkowitą, z której będą mogły być potrącane podatki, składki, czy inne potrącenia. Wobec powyższego, ustalenie przez Radę kwoty ekwiwalentu pieniężnego w wartości „brutto” może sugerować, że przedmiotowy ekwiwalent będzie stanowił podstawę do dokonywania omawianych potrąceń. Jednakże należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 44 u.p.d.o.f. *Wolne od podatku dochodowego są: przychody członków Ochotniczych Straży Pożarnych, uzyskane z tytułu uczestnictwa w szkoleniach, ćwiczeniach, działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych i akcjach związanych z likwidowaniem klęsk żywiołowych.* Dodatkowo z przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1009 ze zm.), ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1285 ze zm.), ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 504) oraz ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1205 ze zm.) nie sposób wywieść, że ww. ekwiwalent również stanowi podstawę do potrąceń składek na ubezpieczenia społeczne (tj. emerytalne, rentowe, chorobowe) oraz zdrowotne.

Tym samym w opinii organu nadzoru Rada Miasta Częstochowy nie była uprawniona do określenia, że kwota ekwiwalentu stanowi kwotę brutto. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy *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.* Powyższy przepis zawiera delegację ustawową dla organu stanowiącego gminy w zakresie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego, natomiast sformułowanie *Wysokość ekwiwalentu pieniężnego nie może przekraczać 1/175 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto*, odnosi się jedynie do limitu jakiego musi przestrzegać ten organ ustalając kwotę ekwiwalentu. Tym samym ustalając limit kwotowy ekwiwalentu zgodnie z zasadami wskazanymi w art. 15 ust. 2 ustawy, należy brać pod uwagę całkowitą kwotę ogłoszonego przeciętnego wynagrodzenia bez naliczonych potrąceń z tytułu należności publicznoprawnych związanych z zatrudnieniem. Z powyższego nie wynika natomiast, że kwota ekwiwalentu ustalona przez Radę, ma następnie podlegać takim potrąceniom, w szczególności że w świetle przywołanych wyżej przepisów Rada nie posiada kompetencji w przedmiocie obejmowania ekwiwalentu pieniężnego, o którym mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, obciążeniami fiskalnymi.

Reasumując przyjęcie przez Radę Miasta Częstochowy, że kwoty ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakom ratownikom stanowią kwoty „brutto” nastąpiło bez podstawy prawnej. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Wobec powyższego, regulację przyjętą w § 1 i 2 uchwały w zakresie użytego sformułowania „brutto” należy ocenić jako naruszającą prawo w sposób istotny.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Częstochowy w sposób niedopuszczalny zmodyfikowała regulację ustawową zawartą w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy, poprzez wskazanie w §1 uchwały, że ustalona wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługuje również z tytułu udziału w manewrach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną. Należy podkreślić, że 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 powyższej regulacji wynika zakres działań, w których uczestnictwo stanowi tytuł do otrzymania ekwiwalentu. Ustawa nie posługuje się pojęciem manewrów pożarniczych, warto jednak zwrócić uwagę, że w zakresie pojęcia *ćwiczenie* mieszczą się czynności wykonywane i powtarzane w celu opanowania jakiejś umiejętności, nabycia sprawności w jakiejś dziedzinie, w tym nabywanie wiedzy praktycznej, np. poprzez udział w zawodach pożarniczych czy manewrach podczas których trenowane są różne warianty działań pożarniczych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 100/14). Niemniej jednak należy podkreślić, że organ stanowiący gminy jest zobowiązany ściśle przestrzegać wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym, a na podstawie przepisów ustawy rada gminy jest upoważniona wyłącznie do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział strażaków ratowników w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Wprowadzenie przez Radę dodatkowego tytułu uprawniającego do ekwiwalentu ponad wymienione w ustawie stanowi przekroczenie granic normy kompetencyjnej zawartej w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na sprzeczność z prawem regulacji zawartej w § 3 uchwały w brzmieniu: *Podstawę do wypłaty ekwiwalentu będzie stanowił wniosek strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej mającej siedzibę na terenie Miasta Częstochowy, złożony zgodnie z zasadami określonymi w odrębnym zarządzeniu Prezydenta Miasta*.

W świetle art. 15 ust. 1 ustawy strażak ratownik OSP otrzymuje ekwiwalent pieniężny, niezależnie od otrzymanego wynagrodzenia. Dodatkowo z cytowanego wcześniej art. 15 ust. 2 ustawy wynika, że organ stanowiący gminy jest uprawniony jedynie do określenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika. Jednocześnie przepis ten nie zawiera upoważnienia dla rady gminy do określania trybu wypłaty ekwiwalentu, w tym przypadku poprzez wskazanie, że podstawę wypłaty ekwiwalentu stanowi wniosek strażaka ratownika. Należy również wskazać, że Rada Miasta Częstochowy nie posiada upoważnienia ustawowego do nałożenia na Prezydenta Miasta nieprzewidzianego w ustawie obowiązku ustalenia w odrębnym zarządzeniu zasad składania wniosków o wypłatę przedmiotowego ekwiwalentu. Tym samym normę zawartą w § 3 uchwały uznać należy za wykraczającą poza zakres kompetencji organu stanowiącego gminy.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 848.LXI.2022 Rady Miasta Częstochowy z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych mających siedzibę na terenie Miasta Częstochowy uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach oraz ćwiczeniach - w części określonej we wstępie niniejszego pisma - 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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