



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 19 lipca 2024 r.

Poz. 3512

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.132.2024.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 18 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały nr III/22/24 Rady Gminy Janów z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego członkom ochotniczych straży pożarnych za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach.

#### UZASADNIENIE

W dniu 19 czerwca 2024 r. Rada Gminy Janów podjęła uchwałę Nr III/22/24, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 czerwca 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 9 lipca 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233), poprzez przekroczenie delegacji ustawowej - przyznanie uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego **członkom** ochotniczych straży pożarnych, podczas gdy ustawa przewiduje, że ekwiwalent pieniężny przysługuje **strażakom ratownikom** ochotniczych straży pożarnych, a także **nieuprawnione zawężenie zakresu znaczeniowego pojęcia „ćwiczenie”** do ćwiczeń o charakterze pożarniczym.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Art. 15 ust. 2 ww. ustawy stanowi z kolei, 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 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.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła: *Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługującego członkom ochotniczych straży pożarnych za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, w wysokości 30,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej.*

W związku z powyższym należy zauważyć, że art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych posługuje się pojęciem "strażak ratownik Ochotniczej Straży Pożarnej", które to pojęcie nie jest tożsame z pojęciem "członek ochotniczych straży pożarnych", użytym w § 1 ust. 1 uchwały.

Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej "strażakami OSP". Jak wynika natomiast z art. 8 tej ustawy strażakiem ratownikiem Ochotniczej Straży Pożarnej jest strażak Ochotniczej Straży Pożarnej, który spełnia następujące wymagania: 1) ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, 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.

Analiza powyższych regulacji prawnych nie pozostawia wątpliwości, że **pojęcie "strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej", o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy jest węższe niż pojęcie "członka ochotniczej straży pożarnej"**, o którym mowa w zaskarżonej uchwale.

Powoduje to, że „uchwała wychodzi poza zakres podmiotowy regulacji przekazanej radom gmin (miast) na podstawie ustawy kompetencyjnej i przyznaje uprawnienia grupie członków Ochotniczej Straży Pożarnej, której uprawnień de facto nie przyznaje ustawa o ochotniczych strażach pożarnych (por. wyroki WSA w Białymstoku z dnia 7 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Bk 373/22, WSA w Łodzi z dnia 21 grudnia 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 684/22 oraz WSA w Łodzi z dnia 6 lipca 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 295/23, dostępne na CBOSA)” (wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 października 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 314/23).

Tym samym przedmiotowa uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z zakresem regulacji przekazanej radom gmin na podstawie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych (ustawy kompetencyjnej), zmieniając wprowadzoną omówionym przepisem zasadę. „Tymczasem, co trzeba wyraźnie podkreślić, podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jeżeli więc organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, a z taka sytuacja wystąpiła w przedmiotowej sprawie, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a więc z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 230/11, wyrok WSA w Gliwicach z 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18, oba dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych)” (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Bk 373/22).

Ponadto w § 1 ust. 2 uchwały rada gminy postanowiła, że: *Wysokość ekwiwalentu pieniężnego za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, wynosi 19,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej.*

Odnosząc się do powyższego zapisu należy zauważyć, że przepis art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych przewiduje prawo do ekwiwalentu za uczestnictwo w "działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu", co powoduje, że Rada w sposób nieprawidłowy wykonała upoważnienie ustawowe, poprzez nieuprawnione zawężenie zakresu znaczeniowego pojęcia „ćwiczenie”, i ustalenie, iż pojęcie to należy na gruncie uchwały odnosić jedynie do „ćwiczeń pożarniczych”. Tymczasem, ustawodawca w art. 3 pkt 6 ww. ustawy, odnosząc się do kwestii zadań ochotniczych straży pożarnych, posługuje się pojęciem ćwiczeń, jak również szkoleń, ćwiczeń i zawodów o charakterze sportowo-pożarniczym, a zatem znaczeniowo szerszym, niż wynika to z treści § 1 ust. 2 uchwały. Tym samym w sposób nieuprawniony, bez upoważnia ustawowego, zawężono prawo do ekwiwalentu do udziału w *ćwiczeniu pożarniczym*.

Tego rodzaju modyfikacja przepisu ustawowego jest w ocenie organu nadzoru niedopuszczalna. „Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć natomiast wniosek o zakazie nieuprawnionej modyfikacji w aktach prawa miejscowego, zapisów ustawowych. Powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez

regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, LEX 1152130). Brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprawdzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji” (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 kwietnia 2024 r., sygn. akt II SA/Bk 146/24).

Oceniając powyższe naruszenie przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Kierownik Zespołu Radców Prawnych**  
*Urszula Dunaj*