



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 14 marca 2024 r.

Poz. 1506

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.49.2024 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 11 marca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXVI/247/2024 Rady Gminy Zawady z dnia 8 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych.

UZASADNIENIE

W dniu 8 lutego 2024 r. Rada Gminy Zawady podjęła uchwałę nr XXXVI/247/2024 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 12 lutego 2024 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym w dniu 1 marca 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w celu wyeliminowania uchwały z porządku prawnego.

Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), 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.

Jak wskazuje art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233), zwanej dalej „ustawą”, 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.

Ekwiwalent pieniężny, o którym mowa, otrzymuje strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia – art. 15 ust. 1 ustawy. Z kolei z art. 15 ust. 1a ustawy wynika, że ekwiwalent pieniężny otrzymują również: kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy, oraz strażak ratownik OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy, tj. zabezpieczeniu obszaru chronionego

właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym - stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych.

Z powyższego wynika, że ustawodawca, w art. 15 ust. 2 ustawy, upoważnił Radę jedynie do określenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego. Sposób naliczania ekwiwalentu pieniężnego został uregulowany przez ustawodawcę.

Tymczasem w § 1 ust. 1 i 2 analizowanej uchwały Rada Gminy Zawady dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego ustalając wysokość ekwiwalentu przysługującego za udział w działaniach ratowniczych, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu za każdą rozpoczętą godzinę udziału. Takie działanie organu stanowiącego Gminy Zawady stanowi wyjście poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 ustawy, a ponadto prowadzi do niesłusznego zaniżenia świadczenia przysługującego strażakom ratownikom OSP z tytułu uczestnictwa w ww. czynnościach, mających miejsce poza obszarem jednostki.

WSA w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 stycznia 2023 r. sygn. akt II SA/OI791/22 wskazała: „Z brzmienia art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych wyraźnie wynika, że ekwiwalent pieniężny może być naliczany »za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej«. Wyrażenie to w sposób precyzyjny określa moment rozpoczęcia naliczania godzin, za które przysługuje ekwiwalent. Jest to zgłoszenie wyjazdu.”

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Zawady wprowadziła również modyfikację regulacji ustawowych, ograniczając ekwiwalent wyłącznie do szkoleń lub ćwiczeń organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Zawady (§ 1 ust. 2 uchwały).

Jak stanowi art. 3 pkt 6 ustawy przedmiotowe ćwiczenia albo szkolenia mogą być organizowane przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty. Tym samym ograniczenie ekwiwalentu wyłącznie do szkoleń pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Zawady pozostaje w wyraźnej sprzeczności z ww. przepisem ustawy (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 października 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 314/23).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także postanowienie Rady Gminy Zawady przyjęte w § 1 ust. 2 analizowanej uchwały w części dotyczącej sposobu ustalania ekwiwalentu. Rada ustaliła tu wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakom ratownikom OSP oraz kandydatom na strażaka ratownika OSP z terenu gminy Zawady za udział w szkoleniu lub ćwiczeniach (...) za każdą rozpoczętą godzinę udziału.

Wskazać należy, że ustawodawca rozróżnia strażaka ratownika od kandydata na strażaka ratownika, czemu dał wyraz w art. 8 i art. 9 ust. 2 ustawy. Tym samym rozróżnił też sposób ustalania ekwiwalentu pieniężnego ww. podmiotom. W art. 15 ust. 1 wskazał bowiem, że strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Sposób jego naliczania ustawodawca określił natomiast w art. 15 ust. 2 wskazując, że ekwiwalent pieniężny nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej (...).

Nie ulega wątpliwości, że zarówno szkolenia jak i ćwiczenia mogą odbywać się poza terenem jednostki ochotniczej straży pożarnej. A zatem regulacja przyjęta przez Radę Gminy Zawady prowadzi do niesłusznego zaniżenia świadczenia przysługującego strażakom ratownikom OSP odbywającym szkolenie lub ćwiczenie poza obszarem jednostki ochotniczej straży pożarnej. Powyższe wskazuje więc, że organ stanowiący Gminy Zawady dokonał modyfikacji treści przepisu zawartego w akcie nadrzędnym, co powoduje istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru podkreśla także, że zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 15 ust. 2 ustawy, obowiązującym od 8 września 2023 r., w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP – ekwiwalent powinien być naliczany za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. Jednakże z treści podjętej uchwały wynika, że Rada Gminy Zawady zdecydowała się ustalić ekwiwalent pieniężny kandydatom na strażaków ratowników OSP również za udział w ćwiczeniach. Przyjęte zasady pozostają w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 ustawy.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że tytuł przedmiotowej uchwały: „w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych” niezgodny jest z treścią art. 15 ust. 1 i 2 ustawy i treścią uchwały. Bowiem przepisy te uprawniają Radę Gminy do ustalania ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom OSP i kandydatom na strażaka ratownika OSP.

Podsumowując, uchwała w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych stanowi akt prawa miejscowego podlegający publikacji w Dzienniku Urzędowym. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Jednocześnie z art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (zasada praworządności) wynika, by materia regulowana wydanym przez organ aktem normatywnym zarówno wyczerpywała upoważnienie ustawowe, jak i nie przekraczała jego zakresu (art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych wyraźnie wskazuje, że obowiązkiem Rady Gminy jest określenie wysokości ekwiwalentu ...).

Mając na względzie powyższe, koniecznym jest stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXVI/247/2024 Rady Gminy Zawady z dnia 8 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych w całości.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń