



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 18 grudnia 2023 r.

Poz. 7768



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.432.2023

z dnia 15 grudnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LV/344/2023 Rady Gminy Konopnica z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział członków ochotniczych straży pożarnych w działaniach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach organizowanych przez gminę Konopnica lub Państwową Straż Pożarną, w części obejmującej:

- tytuł uchwały w brzmieniu: „za udział członków ochotniczych straży pożarnych w działaniach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach organizowanych przez gminę Konopnica lub Państwową Straż Pożarną”,
- § 1 ust. 2 uchwały w brzmieniu: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej”
- § 1 ust. 3 uchwały w brzmieniu: „organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę” oraz w brzmieniu: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu”

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LV/344/2023 Rady Gminy Konopnica z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział członków ochotniczych straży pożarnych w działaniach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach organizowanych przez gminę Konopnica lub Państwową Straż Pożarną, w części obejmującej:

- tytuł uchwały w brzmieniu: „za udział członków ochotniczych straży pożarnych w działaniach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach organizowanych przez gminę Konopnica lub Państwową Straż Pożarną”,
- § 1 ust. 2 uchwały w brzmieniu: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej”
- § 1 ust. 3 uchwały w brzmieniu: „organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę” oraz w brzmieniu: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LV/344/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2023 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m. in. art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194, ze zm.). W myśl art. 15 tej ustawy, strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny (ust. 1).

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 (ust. 1a).

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 2023 r. poz. 1251 i 1429) 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 (ust. 2).

Obecne brzmienie art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych zostało nadane art. 1 pkt 7 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1560) zmieniającej m.in. ustawę o ochotniczych strażach pożarnych z dniem 8 września 2023 r.

Bezspornie uchwała podejmowana przez Radę Gminy na podstawie upoważnienia ustawowego, przyznanego Radzie w art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, stanowi akt prawa miejscowego, a w konsekwencji odnoszą się do niej i muszą być spełnione wymogi obowiązujące dla tej kategorii aktów prawnych.

Należy zaznaczyć, że upoważnienie określone w art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych zastąpiło delegację z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2022r. poz. 2057), który stanowił, iż: „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”. Przepis ten został uchylony mocą art. 38 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych z dniem 1 stycznia 2022r.

W obecnym stanie prawnym ustawa o ochotniczych strażach pożarnych precyzuje, że ekwiwalent pieniężny przysługuje strażakowi ratownikowi OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu.

Pojęcia „działania ratowniczego” oraz „akcji ratowniczej” zostały określone odpowiednio w art. 2 pkt 1 i pkt 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

Ileokroć w ustawie jest mowa o działaniach ratowniczych - należy przez to rozumieć działania, o których mowa w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Przez działania ratownicze należy zatem rozumieć każdą czynność podjętą w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia.

Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, działania ratownicze prowadzą jednostki ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 1-6 i 8 tej ustawy, tj. jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, zakładowa straż pożarna; zakładowa służba ratownicza; gminna zawodowa straż pożarna; powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna; terenowa służba ratownicza; ochotnicza straż pożarna oraz inne jednostki ratownicze.

Pod pojęciem „akcji ratowniczej” należy zaś rozumieć akcje, o których mowa w art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1969). Zgodnie z tym przepisem są to działania organizowane i kierowane przez Państwową Straż Pożarną.

Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych stanowi także w art. 3 pkt 6, że do zadań ochotniczych straży pożarnych należy organizowanie ćwiczeń oraz udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty (podkreślenie moje).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym przepisy ustawowe jednoznacznie określają zarówno osoby uprawnione do ekwiwalentu pieniężnego, o którym mowa w art. 15 ust. 1, 1a i 2

ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, jak i rodzaj działań, w których uczestniczenie uprawnia do tego ekwiwalentu.

Rada Gminy została upoważniona do ustalenia wysokości ekwiwalentu, w drodze uchwały, nie rzadziej niż raz na 2 lata.

Ponadto, na podstawie art. 15a ustawy o ochotniczych strażach pożarnych 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.

W świetle powyższych przepisów Rada została zatem uprawniona do poszerzenia zakresu zadań, z wykonywaniem których będzie łączyło się prawo do otrzymywania ekwiwalentu. W ocenie organu nadzoru wykluczone jest natomiast zawężanie uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego przysługującego na podstawie przepisów ustawy.

Za takie działanie – zawężające uprawnienie strażaków ratowników OSP do otrzymywania ekwiwalentu pieniężnego wynikające bezpośrednio z przepisów ustawy o ochotniczych strażach pożarnych – należy uznać wprowadzenie w § 1 ust. 3 przedmiotowej uchwały postanowienia, zgodnie z którym ekwiwalent w ustalonej w uchwale wysokości przysługuje strażakom ratownikom OSP uczestniczącym w szkoleniach lub ćwiczeniach „organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę”.

Jak już wyżej wywiedziono, w obecnym stanie prawnym ustawa o ochotniczych strażach pożarnych stanowi, że do zadań ochotniczych straży pożarnych należy m.in. podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty (art. 3 pkt 6). Odmienne uregulowanie powyższych kwestii w uchwale podejmowanej na podstawie art. 15 ust. 2 tej ustawy nie znajduje umocowania prawnego i nie mieści się w zakresie upoważnienia udzielonego w tym przepisie Radzie Gminy.

Powyższa argumentacja przesądza także o konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego tytułu przedmiotowej uchwały w zakresie słów: „za udział członków ochotniczych straży pożarnych w działaniach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach organizowanych przez gminę Konopnica lub Państwową Straż Pożarną”.

W § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały przyjęto, że ustala się ekwiwalent dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Konopnica uczestniczących w działaniach ratowniczych lub akcjach ratowniczych w wysokości 25,00 zł „za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej”.

W § 1 ust. 3 uchwała stanowi, że ustala się ekwiwalent dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Konopnica uczestniczących w szkoleniach lub ćwiczeniach pożarniczych (...) w wysokości 12,00 zł „za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu”.

W ocenie organu nadzoru w zakresie kompetencji przyznanych Radzie Gminy w art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych nie mieści się stanowienie o zasadach naliczania ekwiwalentu pieniężnego. Kwestię tę reguluje bowiem sama ustawa wskazując, że ekwiwalent jest naliczany „za każdą rozpoczętą godzinę 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”.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że postanowienia przedmiotowej uchwały § 1 ust. 2 w brzmieniu: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej” oraz § 1 ust. 3 w brzmieniu: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu” wykraczają poza granice delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zauważono, że „Rację należy przyznać Prokuratorowi, że zakwestionowany przepis uchwały jest niezgodny z ustawą kompetencyjną, a pozostawienie go w obrocie prawnym może przyczynić się do ograniczenia należnego ekwiwalentu do świadczenia jednorazowego, związanego z samym wzięciem udziału (np. w akcji ratowniczej), bez uwzględnienia czasu działania” (wyrok WSA w Olsztynie z 27 października 2022 r. sygn. II SA/Ol 580/22; por. także m. in. wyroki WSA w Olsztynie

z dnia 17 stycznia 2023r., sygn. II SA/Ol 791/22; WSA w Gdańsku z dnia 16 lutego 2023r. sygn. III SA/Gd 694/22 oraz z dnia 2 marca 2023r. sygn. III SA/Gd 644/22).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 7 grudnia 2022 r., sygn. II SA/Bd 753/22, WSA w Bydgoszczy stwierdził, że *„zakwestionowany przepis uchwały (§ 1) jest niezgodny z ustawą kompetencyjną, a pozostawienie go w obrocie prawnym może prowadzić do sporów co do obliczenia okresu, za który ekwiwalent przysługuje. Tymczasem oczywistym jest, że uchwalając akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu, a normy kompetencyjne powinny być odczytywane w sposób literalny”*.

Zdaniem organu nadzoru powyższa wykładnia zachowuje w pełni aktualność w obecnym stanie prawnym.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LV/344/2023 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Konopnica
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Konopnica