



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 kwietnia 2024 r.

Poz. 2408



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.144 .2024

z dnia 16 kwietnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LIV/307/24 Rady Gminy Zalesie z dnia 12 marca 2024r w sprawie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla Ochotniczych Straży Pożarnych za udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym, ćwiczeniach organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Zalesie

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 LIV/307/24 Rady Gminy Zalesie z dnia 12 marca 2024r w sprawie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla Ochotniczych Straży Pożarnych za udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym, ćwiczeniach organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Zalesie.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIV/307/24 Rady Gminy Zalesie została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 marca 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m. in. art. 15 ust. 1-2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 233). W myśl art. 15 ust. 1 tej ustawy – w obecnie obowiązującym brzmieniu - strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny.

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 (art. 15 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 (art. 15 ust. 2).

Obecne brzmienie art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych zostało nadane mocą 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.

Z powyższych przepisów ustawy o ochotniczych strażach pożarnych wynika zatem, że uchwała rady gminy, stosownie do art. 15 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 1 tej ustawy, powinna określać obligatoryjnie wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP za uczestniczenie w następujących zdarzeniach: działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu oraz ćwiczeniu.

Dodatkowo, na podstawie art. 15 ust. 1a ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, ekwiwalent pieniężny otrzymują: (1) kandydaci na strażaka ratownika OSP o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz (2) strażacy ratownicy OSP, którzy brali udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy, tj. w zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo- gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym - stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych, a zatem fakultatywnie.

Ponadto, na podstawie art. 15a ww. ustawy rada gminy może przyznać ekwiwalent strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15.

W § 1 przedmiotowej uchwały ustalono wysokość ekwiwalentu pieniężnego *przysługującego strażakom ratownikom Ochotniczych Straży Pożarnych oraz kandydatom na strażaka ratownika OSP, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 roku o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233)*:

- *za uczestnictwo w akcjach ratowniczo-gaśniczych, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 roku o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233), w kwocie 40,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa 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 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 roku o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233), bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny,*
- *za uczestnictwo w innych działaniach, o których mowa w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233) w kwocie 20,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa 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 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 roku o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233), bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny, a w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP - za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia.*

Analiza przyjętej przez Radę Gminy Zalesie uchwały Nr LIV/307/24 wykazała, że nie wypełnia ona delegacji ustawowej określonej w art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości.

Uchwała nie określa bowiem ekwiwalentu należnego strażakowi ratownikowi OSP z tytułu uczestnictwa w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu i ćwiczeniu.

Ustawodawca w art. 15 ust. 1 ww. ustawy wymienił formy aktywności, za które strażakowi ratownikowi OSP przysługuje ekwiwalent pieniężny.

Przyjęta przez Radę Gminy uchwała winna określać wysokość ekwiwalentu pieniężnego za każdą z wymienionych w ustawie form.

Określenie powyższych kwestii stanowi obligatoryjny element uchwały podjętej na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

Należy przy tym podkreślić, że pojęcia: „działanie ratownicze”, „akcja ratownicza” zostały zdefiniowane ustawowo.

Pod pojęciem „działań ratowniczych” należy 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 (art. 2 pkt 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych w zw. z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991r. o ochronie przeciwpożarowej), zaś pod pojęciem „akcji

ratowniczych” należy rozumieć działania organizowane i kierowane przez Państwową Straż Pożarną (art. 2 pkt 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych w zw. z art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991r. o Państwowej Straży Pożarnej).

Z treści § 1 uchwały wynika, że Rada Gminy Zalesie ustaliła strażakom ratownikom Ochotniczych Straży Pożarnych oraz kandydatom na strażaka ratownika OSP, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy wysokość ekwiwalentu pieniężnego:

- za uczestnictwo w *akcjach ratowniczo-gaśniczych, o których mowa w art. 3 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych* w kwocie 40,00 zł (tiret pierwsze)
- za uczestnictwo w *innych działaniach, o których mowa w art. 15 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych* w kwocie 20,00 zł (tiret drugie).

Odnosząc się do powyższego wskazać należy, że ustawa o ochotniczych strażach pożarnych, w tym w szczególności przywołany w § 1 tiret pierwsze uchwały art. 3 tej ustawy nie posługują się pojęciem „*akcji ratowniczo-gaśniczej*”.

Zgodnie z art. 3 ustawy, *do zadań ochotniczych straży pożarnych należy podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez:*

- 1) *prowadzenie działań ratowniczych, udział w działaniach ratowniczych oraz akcjach ratowniczych, a także udział w działaniach prowadzonych przez inne służby, inspekcje i straże;*
- 2) *udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych poza granicami kraju na podstawie umów międzynarodowych;*
- 3) *udział w alarmowaniu i ostrzeganiu ludności o zagrożeniach;*
- 4) *udział w ochronie ludności;*
- 5) *wykonywanie kwalifikowanej pierwszej pomocy;*
- 6) *organizowanie ćwiczeń oraz udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty;*
- 7) *zabezpieczanie obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym;*
- 8) *propagowanie zasad i dobrych praktyk w zakresie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów;*
- 9) *organizowanie przedsięwzięć służących krzewieniu sportu i kultury fizycznej;*
- 10) *organizowanie przedsięwzięć oświatowo-kulturalnych propagujących wiedzę i umiejętności w zakresie ochrony przeciwpożarowej;*
- 11) *upowszechnianie i wspieranie współdziałania między lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi z zakresu ochrony przeciwpożarowej;*
- 12) *propagowanie zasad udzielania pierwszej pomocy;*
- 13) *wspieranie gminy w realizacji pomocy na rzecz społeczności lokalnej;*
- 14) *integrowanie społeczności lokalnej;*
- 15) *udział we współpracy międzynarodowej gminy.*

W wykonaniu upoważnienia ustawowego określonego w art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych Rada Gminy winna określić wysokość ekwiwalentu pieniężnego, przysługującego strażakowi ratownikowi OSP za uczestniczenie w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu oraz ćwiczeniu. Wysokość ekwiwalentu pieniężnego za te właśnie działania powinna określić w treści uchwały rada gminy w sposób jasny i precyzyjny, tak aby przyjęta regulacja była czytelna dla adresata.

Tymczasem wskazanie przez Radę Gminy w treści uchwały, że ekwiwalent pieniężny przysługuje za uczestnictwo w *akcjach ratowniczo-gaśniczych, o których mowa w art. 3 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych* oraz za uczestnictwo w *innych działaniach, o których mowa w art. 15 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych* jest w ocenie organu nadzoru pozbawione podstaw prawnych i budzi poważne wątpliwości

interpretacyjne. Brak bowiem konkretnego wskazania w uchwale form aktywności, za które strażakowi ratownikowi OSP i kandydatowi na strażaka OSP przysługuje ekwiwalent powoduje, że przyjęta regulacja jest nieczytelna.

Uchwała Nr LIV/307/24 jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91).

Przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną innego jeszcze rodzaju.

Uchwałą Nr LIV/307/24 Rada Gminy Zalesie ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego zarówno dla strażaków ratowników OSP, jak i dla kandydatów na strażaków ratowników OSP, przyjmując, że te dwie grupy podmiotów otrzymują ekwiwalent pieniężny za te same działania tj.:

- uczestnictwo w *akcjach ratowniczo-gaśniczych, o których mowa w art. 3 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych* w kwocie 40,00 zł (§ 1 tiret pierwsze)
- uczestnictwo w *innych działaniach, o których mowa w art. 15 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych* w kwocie 20,00 zł (§ 1 tiret drugie).

Tymczasem, ustawodawca wprost określił w ustawie o ochotniczych strażach pożarnych za jakie konkretne działania ekwiwalent otrzymuje strażak ratownik ochotniczej straży pożarnej, a za jakie – kandydat na strażaka ratownika OSP.

Strażak ratownik OSP otrzymuje ekwiwalent pieniężny z tytułu uczestnictwa w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Może otrzymać taki ekwiwalent również za udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7, tj. zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym jak też za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15 (art. 15 ust. 1a pkt 2 ustawy).

Z kolei kandydat na strażaka ratownika OSP, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat i który jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych może otrzymać ekwiwalent pieniężny jedynie za udział w szkoleniu podstawowym przygotowującym do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych.

Tylko zatem za te konkretnie wymienione w ustawie działania, określonym przez ustawodawcę podmiotom ekwiwalent może być przyznany.

Odmienne uregulowanie omawianych kwestii w uchwale podejmowanej przez Radę Gminy stanowi istotne naruszenie prawa.

Opisane wyżej wady prawne skutkują brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i mają istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem uchwały.

Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa, co wyraża art. 7 Konstytucji RP. Potwierdza to również art. 94 Konstytucji, w myśl którego organy samorządu terytorialnego, ustanawiając akty prawa miejscowego działają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIV/307/24 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

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

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