



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr LIV/481/23 Rady Gminy Żórawina z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych.

Uzasadnienie

Rada Gminy Żórawina na sesji w dniu 21 grudnia 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194 ze zm.), podjęła uchwałę nr LIV/481/23 w sprawie ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 5 stycznia 2024 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194 ze zm.), polegającym na niepełnej i nieprawidłowej realizacji delegacji ustawowej.

Rada Gminy Żórawina w § 1 pkt 1 i 2 uchwały nr LIV/481/23 postanowiła: „*Ustala się ekwiwalent pieniężny dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Żórawina w wysokości: 1) za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, tj. zabezpieczanie obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny – 35 zł; 2) za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia pożarniczego organizowanego przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Żórawina – 10 zł.*”.

Materialnoprawną podstawę do wydania przedmiotowej uchwały stanowiły przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194 ze zm.). Stosownie do art. 15 ust. 1 tej ustawy – strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Ustęp 2 tego artykułu stanowi, 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 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.

Ponadto nowelizacja ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, która obowiązuje od dnia 8 września 2023 r. (ustawa o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 lipca 2023 r. - Dz. U. z 2023 r. poz. 1560) zmieniła m.in. art. 15 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych poprzez dodanie nowego przepisu w postaci ust. 1a. Zgodnie z ust. 1a art. 15 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych ekwiwalent pieniężny otrzymują również: 1) kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych (tj. strażak OSP, który ukończył 18 lat, a nie

ukończył 65 lat, i który jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych), 2) strażak ratownik OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych [tj. zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym)] – stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych. Podkreślenia wymaga, że w przypadku tych osób, odmiennie od regulacji art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, przyznanie ekwiwalentu pieniężnego nie jest jednak bezwarunkowe, ponieważ zależy od posiadanych przez gminę środków finansowych.

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 wysokość ekwiwalentu pieniężnego przede wszystkim za uczestniczenie w następujących zdarzeniach: działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Wspomnieć należy, że katalog tych zdarzeń jest szerszy w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego. Na gruncie obowiązującego do dnia 31 grudnia 2021 r. art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 869 ze zm.) katalog ten obejmował wyłącznie działania ratownicze i szkolenia pożarnicze. Wskazania wymaga również, że art. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych w sposób jednoznaczny rozróżnia działania ratownicze od akcji ratowniczych, z powołaniem się na stosowne definicje zawarte w ustawach szczegółowych.

Dodatkowo, na zasadach określonych w art. 15 ust. 1a ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, rada gminy może przyznać ekwiwalent pieniężny kandydatowi na strażaka ratownika OSP oraz strażakowi ratownikowi OSP także za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15 ust. 1, przy czym jak to już zaznaczono powyżej, realizacja przez radę gminy tego upoważnienia ustawowego uwarunkowana jest posiadaniem przez gminę środków finansowych.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy oraz przechodząc do oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały nr LIV/481/23, należy stwierdzić, że akt ten nie wypełnia w pełnym zakresie obecnie obowiązującej delegacji ustawowej. Nie określa bowiem wysokości ekwiwalentu z tytułu uczestnictwa w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, ćwiczeniu. W § 1 uchwały ograniczono się jedynie do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego z tytułu uczestnictwa w szkoleniu pożarniczym (pkt 2) oraz w związku z realizacją zadań zabezpieczania obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym (pkt 1). Warto przy tym zwrócić uwagę, że postanowienie zawarte w § 1 pkt 1 uchwały stanowi realizację „dodatkowej”, warunkowej kompetencji z art. 15 ust. 1a pkt 2, a nie z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych (tj. przepisu ustanawiającego obligatoryjne elementy dla tego rodzaju uchwały, które powinny zostać uregulowane przez radę gminy w pierwszej kolejności, z uwagi na to, że są bezwarunkowe i nie ma możliwości ich pominięcia).

Wskazać zatem należy, że przepis art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych normuje wyraźnie cztery rodzaje aktywności, tj.: uczestnictwo w działaniu ratowniczym, uczestnictwo w akcji ratowniczej, uczestnictwo w szkoleniu oraz uczestnictwo w ćwiczeniu i skierowany jest do strażaków ratowników OSP. Rolą gminnego prawodawcy było jedynie wskazanie kwotowo określonych stawek dla wskazanych w ustawie wariantów aktywności strażackich, czego nie uczyniono w sposób pełny i prawidłowy. Nie budzi wątpliwości, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, tak jak w rozpatrywanym przypadku, stanowi zaś istotne naruszenie prawa.

W odniesieniu do zapisu § 1 pkt 2 uchwały, organ nadzoru zwraca również uwagę na różnice pomiędzy obecną, a poprzednio obowiązującą podstawą prawną uchwały, których Rada Gminy Żórawina nie uwzględniła. Wskazać należy, że w art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, w przeciwieństwie do poprzednio obowiązującej regulacji, nie wskazano Państwowej Straży Pożarnej, czy gminy jako organizatora szkoleń pożarniczych, za które należy się ekwiwalent o ustalonej w uchwale wysokości. W przepisie tym mowa jest ogólnie o uczestnictwie w „szkoleniu”, co koresponduje z treścią art. 3 pkt 6 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, w którym – określając zadania ochotniczych straży pożarnych – ustawodawca, wskazał na udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych nie tylko przez Państwową Straż Pożarną oraz gminę, ale również inne uprawnione podmioty. Zatem w kwestionowanej uchwale Rada Gminy w sposób nieuprawniony zawężyła szkolenia, za które należy się ekwiwalent w ustalonej wysokości, do tych organizowanych wyłącznie przez Państwową Straż Pożarną lub

Gminę Żórawina, pominęła zaś szkolenia organizowane przez inne podmioty niż PSP lub Gmina (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 października 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 314/23).

W kontekście powyższego zauważyć także należy, że upoważnienie zawarte w ustawie o ochotniczych strażach pożarnych nie obejmuje umocowania dla rady gminy do doprecyzowania określeń używanych przez ustawodawcę. Skoro ustawodawca posługuje się określeniem „szkolenie”, to nie jest dopuszczalne, aby rada gminy w przedmiotowej uchwale (§ 1 pkt 2) posługiwała się węższym znaczeniowo zwrotem: „szkolenie pożarnicze” (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 października 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 826/22). Działanie takie stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

W końcu należy zauważyć, że obecnie obowiązujące przepisy odmiennie określają krąg osób uprawnionych do ekwiwalentu. W tym zakresie art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych posługuje się pojęciem „strażak ratownik OSP”, które w świetle przepisów ww. ustawy nie jest tożsame z pojęciem „członka ochotniczych straży pożarnych”. Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej „strażakami OSP”. Z art. 8 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych wynika natomiast, że strażakiem ratownikiem OSP jest strażak OSP, który spełnia określone w nim wymagania, mianowicie: 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. Tym samym pojęcie „strażaka ratownika OSP”, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, na gruncie tej ustawy jest węższe niż pojęcia „członka ochotniczych straży pożarnych” czy „strażaka OSP” (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, z dnia 6 lipca 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 295/23, z dnia 4 października 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 314/23). Uchwała Rady Gminy Żórawina, stanowiąc w § 1 uchwały o ekwiwalencie pieniężnym dla „członków ochotniczych straży pożarnych”, odbiega od brzmienia upoważnienia ustawowego i wykracza poza jego zakres.

W tym stanie rzeczy, mając na względzie niepełny i nieprawidłowy sposób realizacji przez Radę Gminy Żórawina delegacji ustawowej, koniecznym stało się stwierdzenie nieważności uchwały nr LIV/481/23 w całości.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Maciej Awizeń