



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 LV/500/24 Rady Gminy Żórawina z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych.

Uzasadnienie

Rada Gminy Żórawina na sesji w dniu 27 lutego 2024 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), podjęła uchwałę nr LV/500/24 w sprawie ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 6 marca 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 2024 r. poz. 233), polegającym na niepełnej i nieprawidłowej realizacji delegacji ustawowej.

Rada Gminy Żórawina w § 1 pkt 1 i 2 uchwały nr LV/500/24 postanowiła: *„Uchwała się ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych działających na terenie Gminy Żórawina, którzy uczestniczyli w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną 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) w szkoleniu lub ćwiczeniach w kwocie 10 zł za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej”.*

Materialnoprawną podstawę do wydania przedmiotowej uchwały stanowiły przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233). 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, 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.

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 LV/500/24, 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 i akcji ratowniczej. W § 1 uchwały ograniczono się jedynie do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego z tytułu uczestnictwa w szkoleniu lub ćwiczeniach (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).

Zauważyć także należy, że wprawdzie w treści § 1 uchwały nr LV/500/24, we wprowadzeniu do wyliczenia, jest mowa o „*ekwiwalencie pieniężnym dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych działających na terenie Gminy Żórawina, którzy uczestniczyli w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach*”, jednak zarówno w pkt 1, jak i pkt 2 tego przepisu, nie ustalono już wysokości ekwiwalentu za uczestnictwo w działaniu ratowniczym i akcji ratowniczej poprzez wskazanie stawki godzinowej (kwoty).

Konkludując wskazać 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 tym stanie rzeczy, mając na względzie niepełny i nieprawidłowy sposób realizacji przez Radę Gminy Żórawina delegacji ustawowej, koniecznym stało się stwierdzenie nieważności uchwały nr LV/500/24 w całości.

W kontekście powyższego wymaga również zwrócić uwagę, że podobnie jak w przypadku rozpatrywanej tu uchwały nr LV/500/24, tj. w związku z niepełną realizacją delegacji ustawowej, Wojewoda Dolnośląski rozstrzygnięciem nadzorczym nr NK-N.4131.168.2.2024.RJ1 z dnia 26 stycznia 2024 r. prawomocnie stwierdził nieważność uchwały nr LIV/481/23 Rady Gminy Żórawina z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie *ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych* (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2024 r. poz. 322).

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