



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 kwietnia 2023 r.

Poz. 2785



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 148 .2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 18 kwietnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXV/238/2023 Rady Gminy Drelów z dnia 24 marca 2023 r. w sprawie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych za udział w działaniu ratowniczo gaśniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Drelów, w części obejmującej:

- tytuł uchwały w brzmieniu: „za udział w działaniu ratowniczo gaśniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Drelów”,
- § 1 pkt 1 uchwały w brzmieniu: „do których jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych są dysponowane przez Państwową Straż Pożarną” oraz w brzmieniu: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału”,
- § 1 pkt 2 lit. a uchwały w brzmieniu: „organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Drelów” oraz w brzmieniu: „ za każdą rozpoczętą godzinę”,
- § 1 pkt 2 lit. b uchwały w brzmieniu: „prowadzonym na obiektach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Drelów” oraz w brzmieniu: „za każdą rozpoczętą godzinę”.

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 XXV/238/2023 Rady Gminy Drelów z dnia 24 marca 2023 r. w sprawie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych za udział w działaniu ratowniczo gaśniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Drelów, w części obejmującej:

- tytuł uchwały w brzmieniu: „za udział w działaniu ratowniczo gaśniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Drelów”,
- § 1 pkt 1 uchwały w brzmieniu: „do których jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych są dysponowane przez Państwową Straż Pożarną” oraz w brzmieniu: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału”,
- § 1 pkt 2 lit. a uchwały w brzmieniu: „organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Drelów” oraz w brzmieniu: „ za każdą rozpoczętą godzinę”,
- § 1 pkt 2 lit. b uchwały w brzmieniu: „prowadzonym na obiektach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Drelów” oraz w brzmieniu: „za każdą rozpoczętą godzinę”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXV/238/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2023r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m. in. art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023r. poz. 194). W myśl tych przepisów, strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny (ust. 1); 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 2022 r. poz. 504, 1504 i 2461) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego, naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Ekwiwalent pieniężny jest wypłacany z budżetu właściwej gminy (ust. 2).

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 ochronie przeciwpożarowej.

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 i 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych (strażacy ratownicy OSP), jak i rodzaj działań, w których uczestniczenie uprawnia do tego ekwiwalentu.

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

W tak udzielonym upoważnieniu nie mieści się modyfikacja przepisów ustawowych określających precyzyjnie działania, z jakimi wiąże się uprawnienie przysługujące strażakowi ratownikowi OSP do otrzymania ekwiwalentu pieniężnego.

W ocenie organu nadzoru poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie Gminy w art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych wykraczają zatem postanowienia § 1 pkt 1 uchwały w brzmieniu: „do których jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych są dysponowane przez Państwową Straż Pożarną”, § 1 pkt 2 lit. a uchwały w brzmieniu: „organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Drelów” oraz § 1 pkt 2 lit. b uchwały w brzmieniu: „prowadzonym na obiektach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Drelów”. Takie stanowisko uzasadnia także konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego tytułu uchwały w zakresie słów: „za udział w działaniu ratowniczo gaśniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Drelów”.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku z dnia 21 grudnia 2022r., sygn. III SA/Łd 684/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wywiódł, że: *„W sposób nieuprawniony w zaskarżonej uchwale, bez upoważnienia ustawowego, zawężono prawo do ekwiwalentu za udział w szkoleniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę w sytuacji, gdy ustawa o ochotniczych strażach pożarnych nie przyznaje gminie prawa do dokonywania odmiennych uregulowań aniżeli tych wskazanych w art. 15 (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 3 listopada 2022 r., II SA/Bd 892/22). Nie budzi zatem wątpliwości, że zaskarżona uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z zakresem regulacji przekazanej radom gmin (miast) na podstawie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych (ustawy kompetencyjnej). (...) Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jeżeli więc organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, a z taka sytuacja wystąpiła w rozpoznawanej sprawie, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a więc z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu”*.

W wyroku z dnia 16 lutego 2023 r., sygn. III SA/Gd 673/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zauważył zaś, że *„Rzeczą rady gminy, działającej w oparciu o tę delegację jest tylko ustalenie wysokości ekwiwalentu poprzez wskazanie jego stawki (godzinowej). Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą, co jak już wyżej wskazano, z reguły stanowi istotne naruszenie prawa”*.

W ocenie organu nadzoru w zakresie kompetencji przyznanych Radzie Gminy w art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych nie mieści się również 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”*.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że postanowienia przedmiotowej uchwały § 1 pkt 1 w brzmieniu: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału”, § 1 pkt 2 lit. a w brzmieniu: „za każdą rozpoczętą godzinę” oraz § 1 pkt 2 lit. b w brzmieniu: „za każdą rozpoczętą

godzinę” wykraczają poza granice delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zauważono, że „*Wbrew stanowisku Rady Miejskiej, redakcja cytowanego przepisu nie nasuwa wątpliwości, że ekwiwalent ten nie przysługuje za udział w wymienionych w uchwale działaniach – jak to ustalono w zaskarżonej uchwale – lecz "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". 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 2022r., 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 uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, a normy kompetencyjne powinny być odczytywane w sposób literalny*”.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXV/238/2023 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 Drelów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Drelów