



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 października 2024 r.

Poz. 5005



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.355.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 22 października 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VII/36/2024 Rady Gminy Wojsławice z dnia 20 września 2024r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Wojsławice uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach, w części obejmującej jej § 1 ust. 1 pkt 2 zdanie drugie oraz § 3.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/36/2024 Rady Gminy Wojsławice z dnia 20 września 2024r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Wojsławice uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach, w części obejmującej jej § 1 ust. 1 pkt 2 zdanie drugie oraz § 3.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VII/36/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 września 2024r.

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 2024 r. poz. 233).

W myśl art. 15 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 (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 (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.

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.

W § 1 ust. 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały przyjęto, że *pojęcie ćwiczeń obejmuje również udział w zawodach sportowo-pożarniczych oraz manewrach służb ratowniczych* (zdanie drugie).

Zgodnie z § 3 uchwały *podstawą wypłacenia ekwiwalentu za udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych jest potwierdzenie przez Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Chełmie uczestnictwa w działaniu ratowniczym i akcji ratowniczej*.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego z art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

Zdaniem organu nadzoru przepis art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych nie przekazuje organowi stanowiącemu gminy kompetencji do ustalania katalogu działań mieszczących się w pojęciu „ćwiczenia” (§ 1 ust. 1 pkt 2 zdanie drugie), jak również do określania warunków, od których spełnienia jest uzależniona wypłata tego ekwiwalentu (§ 3 uchwały).

Należy zauważyć, że zgodnie z przepisami ustawy o ochotniczych strażach pożarnych do zadań ochotniczych straży pożarnych należy podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez m. in. *organizowanie ćwiczeń oraz udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty* (art. 3 pkt 6 ustawy). Katalog działań, z którymi wiąże się uprawnienie do otrzymywania ekwiwalentu, którego wysokość określa Rada Gminy ustawa precyzuje w art. 15 ust. 1 (działanie ratownicze, akcja ratownicza, szkolenie, ćwiczenie).

Ponadto, na podstawie art. 15a ww. ustawy 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*. Uchwała podjęta na podstawie upoważnienia udzielonego w art. 15a ustawy winna precyzyjnie realizować wytyczne zawarte w upoważnieniu, tj. określać zadania – inne niż wymienione w art. 15, a także wysokość i sposób ustalania ekwiwalentu pieniężnego za te zadania, przyznawanego na podstawie takiej uchwały. W przedmiotowej uchwale postanowienia podjęte na podstawie tego upoważnienia znajdują się w § 2.

Organ stanowiący gminy, realizując przysługujące mu kompetencje, musi zawsze ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. 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 orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wyrażany był pogląd, iż do działalności organów jednostek samorządu terytorialnego nie należy stosować zasady "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz regułę "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje". Rada jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, stąd też niedopuszczalnym jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia lub z jego przekroczeniem.

Przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego należy traktować jako istotne naruszenie prawa.

Pismem z dnia 11 października 2024r. Wójt Gminy Wojsławice złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie. W ocenie organu nadzoru nie mogą one być jednak uwzględnione.

Zakres upoważnienia przyznanego radzie w art. 15 ust. 2 ww. ustawy nie zezwala na „dookreślanie” zadań, za które przysługuje ekwiwalent. Tym samym rada nie posiada kompetencji do wskazywania, które zadania mieszczą się w pojęciu „ćwiczeń”. Ustawodawca nie umocował rady gminy do tego typu działania.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w aktualnym orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 23 czerwca 2023r., sygn. akt III SA/Po 88/23, podkreślił, że: *„Rada nie była upoważniona do definiowania czy dookreślania – a co nastąpiło w § 1 ust. 2 uchwały – ustawowego pojęcia "ćwiczeń", które zostało również użyte w art. 3 pkt 6 u.o.s.p., gdzie mowa jest o organizowaniu ćwiczeń oraz udziale w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty.”*

Wskazany przepis nie zawiera również upoważnienia ustawowego do określania przez radę gminy jakichkolwiek warunków, od których spełnienia jest uzależniona wypłata tego ekwiwalentu.

Artykuł 15 ust. 2 ww. ustawy uprawnia radę gminy wyłącznie do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego. Z tego powodu uzupełnienie regulacji prawa miejscowego o dodatkowe zapisy „dookreślające”, jak to uczyniła Rada Gminy Wojsławice, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, a w konsekwencji powoduje nieważność takich regulacji jako istotnie naruszających prawo.

W wyroku z dnia 5 września 2023r., sygn. akt III SA/Kr 202/23, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie podkreślił, że: *„Sąd zdaje sobie sprawę, że uchwała uzupełniała zasady wypłaty ekwiwalentu w celu ograniczenia potencjalnych nadużyć lub uniknięcia konfliktów co do sposobu wyliczania i wypłaty świadczenia. Niemniej jednak ustawodawca nie przewidział w upoważnieniu ustawowym tego typu uprawnień, a rada gminy jako prawodawca lokalny może działać tylko na podstawie i w zakresie ustawy – skoro więc ustawa nie przewidywała możliwości szerszej regulacji w prawie miejscowym – to tego typu postanowienia uchwały istotnie naruszyły prawo.”*

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/36/2024, 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

Krzysztof Komorski

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Wojsławice,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wojsławice.