



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 4 października 2024 r.

Poz. 4399

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.314.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.), **stwierdzam nieważność** uchwały Nr IV/29/2024 Rady Gminy Wilczęta z dnia 4 września 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej, którzy uczestniczyli w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych.

Uzasadnienie

W dniu 4 września 2024 r., Rada Gminy Wilczęta podjęła uchwałę Nr IV/29/2024 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej, którzy uczestniczyli w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych. Podstawą prawną uchwały są przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm., dalej: u.s.g.) oraz art. 15 ust. 1, ust. 1a pkt 1 i ust. 2 oraz art. 15a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 233; dalej: u.o.s.p.). Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 11 września 2024 r.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Gminy ustaliła wysokość stawek ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej za każdą rozpoczętą godzinę:

- 1) w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej w kwocie 22 zł;
- 2) w szkoleniu pożarniczym, ćwiczeniu pożarniczym w kwocie 10 zł.

Natomiast w ust. 2 i 3 ustalono wysokość stawki godzinowej ekwiwalentu pieniężnego dla kandydata na strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, będącego uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia w wysokości 5 zł, a także dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej, który na pisemne zlecenie wójta Gminy Wilczęta wykonywał zadania polegające na wspieraniu gminy w realizacji pomocy na rzecz społeczności lokalnej w wysokości 15 zł.

Powyższy sposób sformułowania § ust. 1 pkt 1 uchwały, nieuwzględniający momentu rozpoczęcia naliczania godzin, za które przysługuje ekwiwalent jest błędny, ponieważ narusza przepisy art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. Określenie wysokości ekwiwalentu pieniężnego „w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej w wysokości 22 zł za każdą rozpoczętą godzinę”, stanowi regulację odmienną od wynikającej z art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Powołany przepis ustawowy stanowi bowiem, że ekwiwalent pieniężny należy się za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej.

Również treść § 1 ust. 1 pkt 2 nie odpowiada dyspozycji ustawowej do uregulowania spraw przyznawania ekwiwalentu za uczestnictwo w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, system „rozpoczętej godziny” nie odnosi się do naliczania ekwiwalentu za udział w szkoleniu i ćwiczeniu, ponieważ w u.o.s.p. wyraźnie wskazano, że ekwiwalent nalicza się „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej” (zob.: D.P. Kała, Ochotnicze Straże Pożarne,

Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 159; zob. również wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 stycznia 2024 r., sygn. II SA/OI 660/23). Wyjątkiem jest tu przypadek szkolenia kandydata na strażaka ratownika OSP. Redakcja zakwestionowanego przepisu § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały wskazuje natomiast na to, że system "rozpoczętej godziny" odnosi się również do naliczania ekwiwalentu za udział w szkoleniu i ćwiczeniu strażaka ratownika OSP. Tym samym wskazany sposób uregulowania ww. ekwiwalentu wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 u.o.s.p.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.o.s.p., strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. W świetle ust. 1a ww. przepisu ekwiwalent pieniężny, stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych, otrzymują również kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 oraz strażak ratownik OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7. Stosownie zaś do art. 15 ust. 2 u.o.s.p., 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, ze zm.) 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.

Z brzmienia art. 15 ust. 2 u.o.s.p. wyraźnie wynika zatem, że omawiany ekwiwalent pieniężny ma być naliczany „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej”. Należy przez to rozumieć, że ekwiwalent powinien zostać ustalony w stawce godzinowej z oznaczeniem momentu rozpoczęcia naliczania godzin, za które przysługuje ekwiwalent. Jest to wytyczna delegacji ustawowej, więc organ stanowiący gminy został zobowiązany do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu”. Realizacja tak określonego obowiązku wymaga, aby rada gminy w uchwale dała precyzyjnie wyraz temu, że ustalona przez nią wysokość ekwiwalentu dotyczy właśnie każdej rozpoczętej godziny od zgłoszenia wyjazdu. Poprzestanie w przedmiotowej uchwale tylko na stwierdzeniu, że ustala się wysokość stawek godzinowych ekwiwalentu za uczestnictwo w działaniu ratowniczym czy akcji ratowniczej, bez doprecyzowania, że jest to stawka godzinowa naliczana od momentu zgłoszenia wyjazdu, prowadzi do wniosków sprzecznych z intencją ustawodawcy. Jest to stanowisko prezentowane powszechnie w orzecznictwie sądów administracyjnych. (por. np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, w wyrokach z dnia 21 września 2023 r., sygn.: II SA/OI 506/23, z dnia 19 września 2023 r., sygn.: II SA/OI 495/23, z dnia 5 września 2023 r., sygn.: II SA/OI 499/23, z dnia 31 sierpnia 2023 r., sygn.: II SA/OI 483/23, z dnia 17 sierpnia 2023 r., sygn.: II SA/OI 457/23, z dnia 8 sierpnia 2023 r., sygn.: II SA/OI 505/23, z dnia 23 lutego 2023 r., sygn.: II SA/OI 50/23, itd.).

Biorąc pod uwagę ww. przepisy ustawy oraz treść uchwały nie można uznać, że Rada Gminy Wilczęta prawidłowo wypełniła delegację ustawową. Uregulowanie w powyższy sposób § 1 ust. 1 uchwały stanowiło niedopuszczalną modyfikację przepisu kompetencyjnego, mogąc prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych i sporów jak liczyć należy ekwiwalent. Dotyczy to § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały – z powodu nieokreślenia momentu rozpoczęcia naliczania godzin, za które przysługuje ekwiwalent, jak również § 1 ust. 1 pkt 2 – z powodu wskazania, że stawka ekwiwalentu pieniężnego ustalona jest za każdą rozpoczętą godzinę w szkoleniu i ćwiczeniu pożarniczym. Za niedopuszczalne należy uznać modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt prawa miejscowego. Jak wskazuje WSA w Olsztynie w wyroku z 23 stycznia 2024 r. (sygn. II SA/OI 660/23), 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. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Jeżeli natomiast organ uchwałodawczy narusza wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym - a taka sytuacja wystąpiła w przedmiotowej sprawie - to mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu.

Wylimitowanie z obrotu prawnego § 1 ust. 1 uchwały pociąga za sobą nieważność całej uchwały. W rozpoznawanej sprawie organ nadzoru uznał, że należy stwierdzić nieważność uchwały w całości, ponieważ inne rozstrzygnięcie doprowadziłoby do sytuacji, że w obrocie prawnym pozostałyby przepisy, które tylko

częściowo wypełniają dyspozycję art. 15 u.o.s.p. zobowiązujące gminę do uregulowania materii określonej w tym przepisie.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski