

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.22.2024

z dnia 1 lutego 2024 r.

Rada Gminy w Bojadłach

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, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII.289.2023 Rady Gminy w Bojadłach z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP oraz kandydata na strażaka ratownika OSP z terenu gminy Bojadła za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, w części określonej we wstępie do wyliczenia w § 1 w zakresie słów: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy w Bojadłach podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP oraz kandydata na strażaka ratownika OSP z terenu gminy Bojadła za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40) w związku z art. 15 ustawy z 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem, tj. z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194, z późn. zm., dalej „ustawa”).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy strażak ratownik *OSP*, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Art. 15 ust. 1a stanowi, że 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. Natomiast na podstawie 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.

Rada gminy jest więc upoważniona do określenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, a także - stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych - dla kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 i dla strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7.

Ponadto Rada upoważniona jest wyłącznie do określenia wysokości ekwiwalentu, natomiast sposób ustalenia ekwiwalentu określony został przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 ustawy i Rada nie jest uprawniona do jego modyfikowania.

Z art. 15 ust. 2 ustawy wynika, że:

- ekwiwalent dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny;

- ekwiwalent dla strażaka ratownika, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy, tj. w zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym, nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny;

- ekwiwalent dla kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy, nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia.

Należy również dodać, że 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 w art. 15 ust. 2 ustawy, stanowi akt prawa miejscowego, a w konsekwencji odnoszą się do niej i muszą być spełnione wymogi obowiązujące dla tej kategorii aktów prawnych.

Natomiast § 1 przedmiotowej uchwały stanowi, że ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP oraz kandydata na strażaka ratownika OSP z gminy Bojadła za każdą rozpoczętą godzinę udziału:

- 1) w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej w kwocie – 20,00 zł,
- 2) w szkoleniu lub ćwiczeniu w kwocie – 10,00 zł.

Zdaniem organu nadzoru w zakresie kompetencji przyznanych radzie gminy w art. 15 ust. 2 ustawy nie mieści się stanowienie o zasadach naliczania ekwiwalentu pieniężnego. Kwestię tę reguluje bowiem sama ustawa wskazując w art. 15 ust. 2 zd. 2, że "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."

Rada nie jest więc uprawniona do modyfikacji określonego w art. 15 ust. 2 ustawy sposobu naliczania ekwiwalentu. Prawodawca wyraźnie zaznaczył w art. 15 ust. 2 ustawy, że tylko w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP ekwiwalent naliczany jest za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. W pozostałym zakresie 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. Jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 września 2023 r., sygn. III SA Łd 406/23 "Przepis art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych uprawnia radę gminy do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego "naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". Tymczasem w treści uchwały organ uregulował nie tylko jego wysokość, do czego był uprawniony i zobowiązany, ale odmiennie określił sposób jego naliczania "za każdą rozpoczętą godzinę udziału" w szkoleniu lub ćwiczeniu, co stoi w wyraźnej sprzeczności z zakresem regulacji przekazanej radom gmin na podstawie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, zmieniając zasadę wprowadzoną w art. 15 ust. 2 tej ustawy."

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że wstęp do wyliczenia w § 1 przedmiotowej uchwały w zakresie słów: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału” modyfikuje zasady naliczania ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP oraz kandydatów na strażaków ratowników OSP. Tym samym Rada Gminy w Bojadłach naruszyła w sposób istotny art. 15 ust. 2 ustawy, co daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Jednak zdaniem organu nadzoru w analizowanej sprawie wystarczające jest stwierdzenie nieważności uchwały wyłącznie w części określonej we wstępie do wyliczenia w §1 przedmiotowej uchwały w zakresie słów: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału”. Takie działanie doprowadzi do sytuacji, w której w uchwale określone będą wyłącznie stawki ekwiwalentu, natomiast do zasad jego naliczania zastosowanie znajdzie art. 15 ust. 2 ustawy, który kompleksowo reguluje sposób naliczania ekwiwalentu. Wyeliminuje to w zakwestionowanej uchwale niepewność co do sposobu naliczania ekwiwalentu (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 grudnia 2023 r., NPII.4131.1.1341.2023, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 5 stycznia 2024 r. NPII.4131.1.1361.2023).

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 13 lipca 2023 r., sygn. II SA/Go 315/23 „redakcja art. 15 ust. 2 u.o.s.p. nie nasuwa wątpliwości co do tego, że ekwiwalent ten nie przysługuje "za każdą godzinę udziału" - jak to ustalono w zaskarżonej uchwale - lecz "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". Niewątpliwie nie są to pojęcia tożsame. Zakwestionowany przez Prokuratora przepis

uchwały jest zatem 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. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Olsztynie z 17 stycznia 2023 r., II SA/Ol 795/22, wyrok WSA w Łodzi z 25 stycznia 2023 r., III SA/Łd 597/22).”.

Jak już wyżej wspomniano, obecne brzmienie art. 15 ust. 2 ustawy 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. Jednak zdaniem organu nadzoru powyższa wykładnia dokonana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim zachowuje w pełni aktualność w obecnym stanie prawnym.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą ex tunc, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok WSA w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. II SA/Ol 859/18, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

W świetle powyższego, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli