

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.3.2024

z dnia 17 stycznia 2024 r.

Rada Miejska w Witnicy

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 LXXIX/1094/2023 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 15 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Witnica, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 grudnia 2023 Rada Miejska w Witnicy podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Witnica. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy 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.) w związku z art. 15 ust. 1 oraz 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 194 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała istotnie narusza prawo, tj. 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.

Natomiast w § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Witnicy postanowiła, że ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego:

- 1) 25, 00 zł – za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej,
- 2) 10, 00 zł – za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Witnica.

Z kolei § 2 uchwały stanowi, że ekwiwalent pieniężny przysługuje dla:

- 1) strażaka ratownika *OSP*, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, niezależnie od otrzymanego wynagrodzenia,
- 2) kandydata na strażaka ratownika *OSP*, który był uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych,
- 3) strażaka ratownika *OSP*, który brał udział w działaniach polegających na zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym planie ratowniczym.

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 Miejską 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.

Co istotne, na podstawie ustawy naliczanie ekwiwalentu zostało zróżnicowane, w zależności od tego, czy mamy do czynienia ze strażakiem ratownikiem *OSP*, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, ze strażakiem ratownikiem, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy, czy też kandydatem na strażaka ratownika *OSP*, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy. Ustawodawca w art. 15 ustawy zróżnicował więc naliczanie ekwiwalentu i przesądził o tym, 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.

Takie zróżnicowanie naliczania ekwiwalentu w kwestionowanej uchwale nie zostało jednak wprowadzone przez Radę Miejską w Witnicy. W § 1 ustalono tylko wysokość ekwiwalentu za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej (pkt 1) oraz za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniach pożarniczych organizowanych przez PSP lub Gminę Witnica (pkt 2). Z kolei w § 2 uchwały ustalono, komu ekwiwalent przysługuje.

Ponadto wskazać należy, że Rada Miejska nie jest uprawniona do modyfikacji określonego w art. 15 ust. 2 ustawy sposobu naliczania ekwiwalentu. Prawodawca wyraźnie zazaczył, że tylko w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP ekwiwalent naliczany jest za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. W pozostałym zakresie utrzymał zaś regułę, 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.

W uchwale Rady Miejskiej w Witnicy przyznano natomiast ekwiwalent "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej" (§ 1 pkt 1) oraz za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Witnica (§ 1 pkt 2). Zdaniem organu nadzoru zaskarżona uchwała w tym zakresie pozostaje w wyraźnej sprzeczności z zakresem regulacji przekazanej radom gmin na podstawie ustawy kompetencyjnej, zmieniając wprowadzoną omówionym przepisem zasadę. Po pierwsze, powołane przepisy stanowią, że ekwiwalent pieniężny powinien przysługiwać za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki OSP, a nie za każdą rozpoczętą godzinę udziału. Ponadto przepisy ustawy nie upoważniają rady gminy do uzależnienia przyznania uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego od tego, czy szkolenia pożarnicze organizowane są przez PSP lub gminę Witnica. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 listopada 2023 r., sygn. III SA/Po 681/23 „przepisy u.OSP, w szczególności art. 15 ust. 1 i 2 u.OSP, nie upoważniają rady gminy (miasta) do uzależnienia przyznania uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego od tego, czy szkolenia pożarnicze organizowane są przez PSP lub gminę. Innymi słowy, każde uczestnictwo strażaka ratownika OSP w szkoleniu pożarniczym, bez względu na to kto jest jego organizatorem, winno być wynagradzane ekwiwalentem pieniężnym.”

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).”

Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. III SA/Gd 54/23: „Zgodnie z 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 2021 r. poz. 291) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego, naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Przyjęte zatem na gruncie zaskarżonej uchwały sformułowanie - "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej" - dotyczące sposobu ustalenia ekwiwalentu, jest odmienne od zapisów ustawy i pomija w istocie zawarte w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. zasady, że kwota taka należy się za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Taki zabieg legislacyjny stanowi oczywiste wyjście przez prawodawcę miejscowego poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 u.o.s.p.”

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