



Wojewoda Lubelski



Podpisany przez:
Lech Sprawka; Wojewoda Lubelski
dnia 20 kwietnia 2022 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.157.2022

z dnia 20 kwietnia 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVII/249/2022 Rady Gminy Adamów z dnia 23 marca 2022 roku w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Adamów.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/249/2022 Rady Gminy Adamów z dnia 23 marca 2022 roku w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Adamów.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVII/249/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 marca 2022 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. poz. 2490).

Zgodnie z treścią wskazanych 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 2021 r. poz. 291, z późn. zm.) 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).

Uchwała podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 ww. ustawy jest aktem prawa miejscowego. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie realizujących delegację ustawową.

W treści § 1 przedmiotowej uchwały Rada wskazała, że: „Ustala się ekwiwalent pieniężny dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Adamów w następujący sposób:

- 1) Za udział w działaniach ratowniczo-gaśniczych w kwocie 20 zł /dwadzieścia złotych/ za godzinę.
- 2) W szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę w kwocie 8 zł /osiem złotych/ za godzinę”.

Ustawodawca w art. 15 ust. 1 ww. ustawy wymienił wszystkie formy aktywności, za które członkowi ochotniczej straży pożarnej przysługuje ekwiwalent. Należą do nich udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Za każdą z tych aktywności przysługuje ekwiwalent, którego wysokość ustala rada gminy. W ramach posiadanych kompetencji rada może zróżnicować wysokość ekwiwalentu w zależności od formy aktywności, w której bierze udział członek osp lub ustalić tę wysokość w jednolitym wymiarze. Jednakże w przypadku ustalenia wysokości ekwiwalentu w różnym wymiarze przyjęta regulacja winna uwzględniać każdą z wymienionych w ustawie aktywności.

Nadmienić należy, że katalog tych zdarzeń jest szerszy w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego. Na gruncie obowiązującego do 31 grudnia 2021 r. art. 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, katalog ten obejmował wyłącznie działania ratownicze i szkolenia pożarnicze.

Analiza przedmiotowej uchwały wskazuje, iż Rada nie ustaliła kwoty ekwiwalentu za udział w akcji ratowniczej pomimo ujęcia jej w tytule uchwały.

Należy wskazać, że działanie ratownicze nie jest pojęciem tożsamym z akcją ratowniczą.

Definicję ustawową działania ratowniczego określa art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 869), do którego odsyła art. 2 pkt 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

Zgodnie z treścią tego przepisu przez działanie ratownicze rozumie się każdą czynność podjętą w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia.

Natomiast definicja akcji ratowniczej została określona w art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1940), do którego odsyła art. 2 pkt 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

Zgodnie z treścią wskazanego przepisu przez akcję ratowniczą rozumie się działania organizowane i kierowane przez Państwową Straż Pożarną.

Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych wyodrębnia oba te pojęcia i nie traktuje ich tożsamościowo, co znalazło odzwierciedlenie również w art. 15 ust. 2 ww. ustawy, upoważniającym radę do określenia wysokości ekwiwalentu zarówno za udział w działaniu ratowniczym, jak i za udział w akcji ratowniczej.

Z uwagi na powyższe, pominięcie przez Radę Gminy wymienionych w ustawie aktywności w podjętej uchwale skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem uchwały. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Organ stanowiący gminy, realizując przysługującą mu kompetencję, 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.

Należy również wskazać, iż ustawodawca nie wymienia działań ratowniczo-gaśniczych a działania ratownicze i akcje ratownicze.

W § 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy przyjęła, że: *„Podstawą wypłacania ekwiwalentu jest potwierdzenie przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Zamościu uczestnictwa w działaniu ratowniczo-gaśniczym lub uczestnictwa w szkoleniach pożarniczych”*.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza granice upoważnienia przyznanego Radzie w art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

Na podstawie tego przepisu Rada została uprawniona wyłącznie do określenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. Nie jest natomiast uprawniona do ustalania zasad i trybu wypłaty tego ekwiwalentu.

Postanowienia § 2 przedmiotowej uchwały dotyczą kwestii związanych z wykonaniem przedmiotowej uchwały.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Z kolei zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał. Należy zatem stwierdzić, że to wójt będzie decydował o zasadach wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za uczestniczenie w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, a tym samym będzie rozstrzygał o sposobie wykonania przedmiotowej uchwały.

Jak trafnie wywiódł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 4 listopada 2011 r. „*unormowanie trybu i zasad wypłaty ekwiwalentu nie mieści się w ramach umocowania ustawowego dla rady gminy. (...) Ustawa określa maksymalną wysokość ekwiwalentu, organ gminy uprawniony do określenia konkretnej wysokości ekwiwalentu, oraz organ zobowiązany do wypłaty ekwiwalentu, co należy uznać za regulację wystarczającą. Radzie gminy nie przysługuje domniemanie kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego, upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego musi wynikać z ustawy (sygn. akt II SA/Sz 848/11)*. Zdaniem organu nadzoru powyższe stanowisko zachowuje w pełni aktualność w obecnym stanie prawnym.

W doktrynie i orzecznictwie sądowym ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemanie kompetencji, co oznacza, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVII/249/2022 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) Przewodniczący Rady Gminy Adamów
- 2) Wójt Gminy Adamów



DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE

Dane podpisywanego dokumentu

Typ dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze
Numer dokumentu	PN-II.4131.157.2022
Data dokumentu	2022-04-20
Organ wydający	;
Przedmiot regulacji	stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVII/249/2022 Rady Gminy Adamów z dnia 23 marca 2022 roku w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Adamów.
Identyfikator dokumentu	4046E380-8120-42C4-BC88-00A0BEF10CC0

Informacje o złożonych podpisach elektronicznych

Podpis:	
Sygnatura	Signature-1717834915
Numer seryjny	713E3667679D6B4CEB55A7D632914861
Osoba podpisująca	Lech Sprawka\; Wojewoda Lubelski
Instytucja	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
Miejscowość	Lublin
Województwo	lubelskie
Kraj	PL
Data złożenia podpisu	20.04.2022 15:39:00
Zakres podpisu	Cały dokument
Wystawca certyfikatu	VATPL-5170359458 Certum QCA 2017 Asseco Data Systems S.A. PL