

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.33.2022.AOlc

z dnia 26 kwietnia 2022 r.

Rada Gminy Stare Kurowo

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 i 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII.205.2022 Rady Gminy Stare Kurowo z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały o ustaleniu ekwiwalentu pieniężnego za udział członka ochotniczej straży pożarnej z terenu Gminy Stare Kurowo w działaniach ratowniczo – gaśniczych i szkoleniach pożarniczych oraz zasad jego wypłacania, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2022 r. Rada Gminy Stare Kurowo podjęła uchwałę w sprawie zmiany uchwały o ustaleniu ekwiwalentu pieniężnego za udział członka ochotniczej straży pożarnej z terenu Gminy Stare Kurowo w działaniach ratowniczo – gaśniczych i szkoleniach pożarniczych oraz zasad jego wypłacania. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) oraz art. 15 ust. 1 i 2 w zw. z art. 48 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 roku o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2022r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490).

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy, 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).

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że „Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługującego członkowi ochotniczej straży pożarnej mającej siedzibę na terenie gminy Stare Kurowo, który uczestniczył w działaniu ratowniczo-gaśniczym (ćwiczeniu) lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę Stare Kurowo w kwocie:

- 1) 18 zł za godzinę udziału w działaniu ratowniczo-gaśniczym lub ćwiczeniu,
- 2) 7 zł za godzinę udziału w szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę.”

Tymczasem uchwała rady gminy, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, powinna określać wysokość ekwiwalentu pieniężnego za udział w następujących zdarzeniach: działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Wspomnieć należy, że katalog tych zdarzeń jest szerszy w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego. Na gruncie obowiązującego do 31 grudnia 2021 r. art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 869 ze zm.) katalog ten obejmował wyłącznie działania ratownicze i szkolenia pożarnicze. Obecnie art. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych w sposób jednoznaczny rozróżnia działania ratownicze od akcji ratowniczych, z powołaniem się na stosowne definicje zawarte w ustawach szczegółowych. Przedmiotowa uchwała nie wypełnia w pełnym zakresie obecnie obowiązującej delegacji ustawowej, jako że nie określa wysokości ekwiwalentu z tytułu uczestnictwa w akcjach ratowniczych, a ogranicza się do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego z tytułu uczestnictwa w działaniu ratowniczym lub ćwiczeniu i w szkoleniu pożarniczym. W tym stanie rzeczy, mając na względzie niepełny sposób realizacji przez Radę Gminy delegacji ustawowej, koniecznym stało się stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że obecnie obowiązujące przepisy odmiennie od poprzedniej regulacji określają krąg osób uprawnionych do ekwiwalentu. W tym zakresie art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych posługuje się pojęciem "strażak ratownik OSP", które w świetle przepisów ww. ustawy nie jest tożsame z pojęciem "członka ochotniczych straży pożarnych". Zgodnie z art. 1 ust. 3 cytowanej ustawy, ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej "strażakami OSP". Z kolei z art. 8 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych wynika, że strażakiem ratownikiem OSP jest strażak OSP, który spełnia określone w nim wymagania, mianowicie: 1) ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1, 2) posiada aktualne ubezpieczenie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2, 3) posiada aktualne orzeczenie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych, 4) odbył szkolenie z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, 5) ukończył z wynikiem pozytywnym szkolenie podstawowe przygotowujące do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych. Tym samym pojęcie "strażaka ratownika OSP", o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, na gruncie tej ustawy jest węższe niż pojęcia "członka ochotniczych straży pożarnych" czy "strażaka OSP".

Organ nadzoru zwraca także uwagę na dalsze różnice pomiędzy obecną a poprzednio obowiązującą podstawą prawną uchwały, których Rada Gminy nie uwzględniła. W przeciwieństwie do poprzednio

obowiązującej regulacji, w art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych nie wskazano Państwowej Straży Pożarnej, czy gminy jako organizatora szkoleń pożarniczych, za które należy się ekwiwalent o ustalonej w uchwale wysokości. W przepisie tym mowa jest ogólnie o uczestnictwie w „działaniu ratowniczym”, „akcji ratowniczej”, „szkoleniu” lub „ćwiczeniu”, co koresponduje z treścią art. 3 pkt 6 cytowanej wyżej ustawy, w którym - określając zadania ochotniczych straży pożarnych - ustawodawca wskazał na udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych nie tylko przez Państwową Straż Pożarną oraz gminę, ale również inne uprawnione podmioty. Zatem w badanej uchwale Rada Gminy w sposób nieuprawniony zawężyła zakres szkoleń, za które należy się ekwiwalent w ustalonej wysokości, do tych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę.

Należy również zwrócić uwagę, że w podstawie prawnej uchwały podano błędną nazwę ustawy, tj. "ustawę z dnia 17 grudnia 2021 roku o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U.2021.2490)" podczas gdy ustawa uchwalona 17 grudnia 2021r. (Dz. U. 2021.2490) nosi nazwę "Ustawy o ochotniczych strażach pożarnych". Dotychczas ekwiwalent dla strażaków był wypłacany na podstawie uchwał wydanych z upoważnienia wynikającego z art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 869). Przepis ten został jednak uchylony przez art. 38 pkt 12 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 roku o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2490). Ponadto zgodnie z art. 48 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych uchwały, o których mowa w art. 15 ust. 2, podejmuje się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022 r. Wobec tego Rada winna podjąć nową uchwałę w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 roku o ochotniczych strażach pożarnych, a nie dokonać zmiany uchwały wydanej na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że powyższa uchwała w § 4 określa dwie daty obowiązywania aktu prawa miejscowego, tj. „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego” oraz „z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2022 r”. Rozwiązanie to jest wewnętrznie sprzeczne. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego powinna wskazywać jedną datę wejścia w życie, a tym samym uzyskania mocy obowiązującej. Pojęcia: „wchodzi w życie” oraz „uzyskuje moc obowiązującą” stanowią bowiem synonimy i mają tożsame znaczenie. Podobne stanowisko w zakresie nieprawidłowego określenia terminu promulgacji uchwały wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 89/20 oraz wyroku tego samego Sądu z dnia 13 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 57/20, w którym stwierdzono iż: „Określenia użyte przez organ: "wchodzi w życie" i "z mocą obowiązującą od" są synonimiczne (tożsame). Tak określony termin promulgacji przez wskazanie dwukrotnej daty wejścia w życie uchwały narusza istotnie treść art. 2 Konstytucji RP, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Uchwała nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście ustawy w życie”. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych "Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie".

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