

Rozstrzygnięcie nadzorcze
Wojewody Lubuskiego
Nr NK-I.4131.30.2015TDom

z dnia 6 marca 2015 r.

Rada Gminy Zabór

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Zabór z dnia 28.01.2015 r. Nr IV.13.2015 w sprawie ustalenia ekwiwalentu członkom Ochotniczej Straży Pożarnej w Zaborze uczestniczącym w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym.

Uzasadnienie

Rada Gminy Zabór na sesji w dniu 28.01.2015 r. podjęła uchwałę Nr IV.13.2015 w sprawie ustalenia ekwiwalentu członkom Ochotniczej Straży Pożarnej w Zaborze uczestniczącym w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 06.02.2015 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż narusza ona istotnie prawo, tj. art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.), oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz. U. z 2011r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

W myśl art. 28 ust.1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej członek ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, otrzymuje ekwiwalent pieniężny. Wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały. Bezsporne jest zatem powierzenie radzie gminy kompetencji do ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego, zważywszy dodatkowo, iż środki na jego wypłatę pochodzić będą z budżetu gminy, a realizacja opisanej kompetencji nie może podlegać innym, niż ustawowe ograniczeniom.

Ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej stanowi odpowiednik wartości pracy strażaka ochotnika na rzecz ochrony przeciwpożarowej. Nie jest on odpowiednikiem wynagrodzenia za pracę. Zgodnie z zasadą wynikającą z art. 28 ust. 1 ustawy należy się on wszystkim tym, którzy brali udział w akcjach ratowniczych lub szkoleniach przeciwpożarowych. Ustawa o ochronie przeciwpożarowej w art. 28 ust. 2 ogranicza częściowo samodzielność gminy w zakresie uchwalania wysokości ekwiwalentu dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej, gdyż limituje jego wysokość. Jedyne wyjątek od tej zasady zawarty został w ust. 3 art. 28 ustawy, zgodnie z którym ekwiwalent nie przysługuje członkowi Ochotniczej Straży Pożarnej za czas nieobecności w pracy, za który zachował prawo do wynagrodzenia. W pozostałych przypadkach prawo do ekwiwalentu determinowane jest wyłącznie udziałem strażaka w działaniach ratowniczych lub szkoleniu przeciwpożarowym, a ekwiwalent stanowi pieniężną rekompensatę z tego tytułu.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, iż organ stanowiący gminy, na mocy przywołanych przepisów, został upoważniony wyłącznie do ustalenia wysokości ekwiwalentu za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Nie mieści się natomiast w ramach udzielonego radzie gminy umocowania ustawowego unormowanie zasad wypłaty ekwiwalentu dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej oraz sposobu obliczania czasu trwania działania ratowniczego lub szkolenia na potrzeby wypłaty ekwiwalentu, a taki właśnie charakter mają zapisy § 2, 3 kwestionowanej uchwały. W ocenie organu nadzoru żaden przepis prawa nie przyznał radzie gminy kompetencji do regulowania jakichkolwiek innych kwestii związanych z wypłacaniem ekwiwalentu pieniężnego członkom Ochotniczych Straży Pożarnych, w tym również zasad jego wypłacania i obliczania czasu trwania działania ratowniczego lub szkolenia.

Istotnym jest, że uchwała podjęta na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Jest tak dlatego, że zawiera ona normy o charakterze generalnym - skierowane do nieoznaczonego kręgu adresatów, abstrakcyjnym - dające możliwość jej wielokrotnego zastosowania, skierowana jest do podmiotów zewnętrznych wobec gminy - obywateli będących członkami OSP, a także zawiera regulacje o charakterze normatywnym - adresaci uzyskują roszczenie o wypłatę ekwiwalentu. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Zapis powyższy został powtórzony w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Skoro zatem wspomniany przepis art. 28 upoważnia radę do ustalenia wysokości ekwiwalentu, to tylko w takim zakresie rada gminy ma uprawnienie do wydania aktu normatywnego o powszechnym charakterze.

Rada Gminy w § 6 przedmiotowej uchwały postanowiła, że „*uchwała wchodzi w życie z dniem 1 lutego 2015 r.*”. Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że rada nie zakwalifikowała przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych nie może zostać uznana za akt kierownictwa wewnętrznego, gdyż dotyczy podmiotów niezależnych od gminy, będących w stosunku do niej podmiotami zewnętrznymi. Przesądza o tym treść art. 19 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, w myśl którego ochotnicza straż pożarna i związek ochotniczych straży pożarnych funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy - Prawo o stowarzyszeniach (ust. 1) oraz samodzielnie określają swoje cele i struktury organizacyjne w statucie (ust. 2), jak też uchwalają akty wewnętrzne dotyczące swej działalności.

Skoro zaskarżona uchwała w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który miałby obowiązywać na obszarze Gminy, to jej publikacja staje się obowiązkowa (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP), co w niniejszej sprawie oznacza publikację uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych) niezwłocznie po jej podjęciu przez Radę Gminy (art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi bowiem spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. W powyższej sprawie na uwagę zasługuje wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2009r. sygn. akt II SA/Op 390/09 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2009r. sygn. akt IV SA/Wr 93/09.

Mając powyższe na uwadze należało orzec, jak na wstępie.

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

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek