



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 22 lutego 2024 r.

Poz. 1171

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.26.2024.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 16 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXV/615/24 Rady Miejskiej w Kaliszu Pomorskim z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie *ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu.*

Uzasadnienie

W dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Miejska w Kaliszu Pomorskim podjęła uchwałę Nr LXXXV/615/24 w sprawie *ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu.* Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 30 stycznia 2024 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi art. 15 ust. 1, ust. 1a i ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych¹⁾. Zgodnie z tymi przepisami: strażakowi ratownikowi OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, przysługuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny (art. 15 ust. 1), a ponadto - stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych - ekwiwalent pieniężny otrzymują kandydaci na strażaków ratowników OSP, którzy ukończyli 18 lat, a nie ukończyli 65 lat, będący uczestnikami szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych (art. 15 ust. 1a w zw. z art. 9 ust. 2 pkt 1) oraz strażacy ratownicy OSP, biorący udział w zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym (art. 15 ust. 1a w zw. z art. 3 pkt 7). Wysokość tego ekwiwalentu ustala w drodze uchwały rada gminy, nie rzadziej niż raz na 2 lata, przy czym nie może ona 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 o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁾ przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego (art. 15 ust. 2).

W świetle przywołanych unormowań nie budzi zastrzeżeń uprawnienie Rady Miejskiej w Kaliszu Pomorskim do ustalenia w uchwale Nr LXXXV/615/24 wysokości ekwiwalentu dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej za każdą rozpoczętą godzinę ich udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu (§ 1). W ocenie organu nadzoru, w sposób nieprawidłowy ustalono natomiast w § 4 uchwały wejście w życie tego aktu.

¹⁾ Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194 z późn. zm.).

²⁾ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251 z późn. zm.).

Bez wątpienia podejmowana na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych uchwała w przedmiocie wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakom ratownikom Ochotniczych Straży Pożarnych jest aktem prawa miejscowego, którego obowiązywanie uzależnione jest od jego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Organ nadzoru podziela w tym względzie stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, który w wyroku z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 380/09, stwierdził, że *Uchwała ta ma charakter aktu wykonawczego, który zawiera normy generalne, czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów. Ma również charakter abstrakcyjny, gdyż uchwała adresowana jest nie do konkretnych, imiennie określonych osób (konkretnych członków OSP), ale do każdej osoby, która jest lub będzie w przyszłości członkiem OSP. Jej realizacja nie będzie miała zatem jednokrotnego zastosowania, lecz może zostać wykorzystana w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości. Innymi słowy, abstrakcyjność uchwały to możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów - możliwość stosowania jej każdorazowo przy wielu akcjach ratowniczych czy szkoleniach pożarniczych. Poza tym, zawarta w uchwale norma nakłada obowiązek na gminę (ekwiwalent jest wypłacany z jej budżetu) i stwarza prawo po stronie osób wypełniających dyspozycję przepisu art. 28 ust. 1 ustawy do otrzymania ekwiwalentu. Co prawda, w cyt. orzeczeniu mowa jest o przepisie art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej³⁾, uchylonym z dniem 1 stycznia 2022 r., argumenty w nim przedstawione można jednak odnieść również do norm art. 15 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, który obecnie reguluje kwestie ekwiwalentu przysługującego strażakom ratownikom⁴⁾. Jak wskazał Sąd 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. 1 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, w myśl którego *Ochotnicze straże pożarne to jednostki ochrony przeciwpożarowej będące stowarzyszeniami w rozumieniu ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261)*. Skoro zatem uchwała w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który ma obowiązywać na obszarze danej gminy, to jej publikacja jest obowiązkowa, bowiem warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym.*

Tymczasem, w § 4 uchwały Nr LXXXV/615/24 Rada Miejska w Kaliszu Pomorskim postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*. Przepis ten w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵⁾, który stanowi, że *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*. Z brzmienia cytowanego unormowania wynika zatem, że wejście w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego jest uzależnione od jej opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zaniechanie tego obowiązku stanowi istotne naruszenie prawa, co ważne, w jego konsekwencji uchwała nie wejdzie do obrotu prawnego. Trzeba także podkreślić, że brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem wejścia w życie uchwały zawierającej przepisy powszechnie obowiązujące, przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego⁶⁾, nie zaś tylko wadliwego zapisu.

W tym stanie rzeczy, wobec przedstawionej w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym argumentacji, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXXV/615/24 Rady Miejskiej w Kaliszu Pomorskim z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, w całości.

³⁾ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 869 z późn. zm.).

⁴⁾ Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. akt II SA/OI 712/23.

⁵⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

⁶⁾ Por. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7598/21.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski