DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 19 kwietnia 2022 r.

Poz. 2199

Podpisany przez:
Mariusz Kazmierczak
Data: 2022-04-19 11:54:56

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 54/2022

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 15 kwietnia 2022 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLII/340/2022 Rady Gminy Jeżewo z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Jeżewo.

Uzasadnienie

W dniu 17 lutego 2022 r. Rada Gminy Jeżewo działając na podstawie art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2490) podjęła powyższą uchwałę.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 marca 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 4 kwietnia 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

W odpowiedzi przesłanej Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu Wójt Jeżewa pismem znak: RA.0000.8.2022 z dnia 11 kwietnia 2022 roku ustosunkował się do zarzutu zawartego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego wystosowanym przez organ nadzoru, uznając jego zasadność.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Prawodawca lokalny w przepisie § 1 uchwały postanowił: „ Ustala się ekwiwalent pieniężny dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Jeżewo w następujący sposób:

1) za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej w wysokości 16,00 zł;
2) za każdą godzinę udziału w szkoleniu ratowniczym lub w ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę w wysokości 8,00 zł.”.

Organ nadzoru zauważa, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej, co oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy i uwzględniała treść delegacji ustawowej. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez organ stanowiący przy podejmowaniu uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały albo w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Jak wynika z treści uchwały, podstawę prawną uchwały stanowi przepis art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych. Art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych stanowi, że strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Z kolei w myśl art. 15 ust. 2 cytowanej 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 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".

Jak wynika z przywołanych wyżej przepisów uchwała rady gminy powinna określać wysokość ekwiwalentu pieniężnego za udział w następujących zdarzeniach: działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Zauważyć przy tym należy, że katalog tych zdarzeń określono szerzej w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego. Na gruncie obowiązującego do dnia 31 grudnia 2021 r. art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 869 z późn. zm.) katalog ten obejmował wyłącznie działania ratownicze i szkolenia pożarnicze.

Organ nadzoru zwraca uwagę na różnice pomiędzy obecną, a poprzednio obowiązującą podstawą prawną uchwały, których Rada Gminy Jeżewo 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. W § 1 pkt 2 badanej uchwały Rada Gminy Jeżewo w sposób nieuprawniony zawęziła szkolenia pożarnicze i ćwiczenia, za które należy się ekwiwalent w ustalonej wysokości, do tych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę.

Ponadto, w niniejszej sprawie wskazać należy również, że obecnie obowiązujące przepisy ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, odmiennie od poprzedniej regulacji określają krąg osób uprawnionych do ekwiwalentu. W tym zakresie art. 15 ust. 1 cytowanej ustawy posługuje się pojęciem „strażak ratownik OSP", które w świetle przepisów tej ustawy nie jest tożsame z pojęciem „członka ochotniczych straży pożarnych". Zgodnie z art. 1 ust. 3 ww. ustawy, ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej „strażakami OSP". Z kolei z przepisu 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". Uchwała Rady Gminy Jeżewo, stanowiąc o ekwiwalencie dla „członków ochotniczych straży pożarnych", odbiega od brzmienia upoważnienia ustawowego i wykracza poza jego zakres. Podkreślić należy także, że ustawodawca w art. 15 ust. 2, przy ustalaniu wysokości ekwiwalentu pieniężnego, posługuje się pojęciem „ (…) za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". Tymczasem w § 1 badanej uchwały Rada Gminy Jeżewo ustaliła ekwiwalent pieniężny posługując się zwrotem „ za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej (szkoleniu, ćwiczeniu)". Tym samym postanowienia uchwały nie uwzględniają treści delegacji ustawowej.

W § 2 uchwały Rada Gminy Jeżewo postanowiła, że wypłata ekwiwalentu, o którym mowa w § 1, będzie następować kwartalnie. W ocenie organu nadzoru uregulowanie kwestii trybu i terminu wypłacania świadczeń należnych strażakom ratownikom Ochotniczej Straży Pożarnej stanowi wykroczenie poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15 ust. 2 ustawy w myśl którego wysokość ekwiwalentu pieniężnego ustala,

nie rzadziej niż raz na 2 lata, właściwa rada gminy w drodze uchwały. W przepisie tym mowa jest jedynie o tym, że ekwiwalent pieniężny jest wypłacany z budżetu właściwej gminy. Ustawodawca nie zamieścił natomiast w ustawie żadnej regulacji udzielającej organowi stanowiącemu gminy delegacji do unormowania w uchwale zasad i trybu wypłaty ekwiwalentu.

W § 5 badanej uchwały Rada Gminy Jeżewo postanowiła, iż: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 r.”. W ocenie organu nadzoru tak sformułowany przepis o wejściu w życie uchwały jest wadliwy. Rada zawarła w nim bowiem dwie sprzeczne normy prawne - pierwszą, wedle której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji i drugą - wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2022 r. Innymi słowy lokalny prawodawca wprowadził dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”. Należy zaakcentować, że zakresy przedmiotowe tych nazw są tożsame. Oznacza to, że rada użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Przedmiotowe zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999 r., K5/98, wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Jeżeli zatem intencją lokalnego prawodawcy jest nadanie danemu aktowi mocy obowiązującej od konkretnej daty, to winien on sformułować przepis o wejściu w życie stanowiący, że uchwała podlega ogłoszeniu w organie promulgacyjnym i wchodzi w życie ze wskazaną w sposób wyraźny datą. Zapis w takim kształcie nie będzie pozostawiał wątpliwości zarówno co do miejsca promulgacji (Dziennik Urzędowy), jak i momentu, od którego akt prawny zacznie wiązać adresatów. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej niżej ustawą, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Przepisy art. 4 ustawy nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, o czym stanowi art. 5 ustawy. Jednak zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. II GSK 632/10 , przepis art. 4 ust. 2 ustawy nie ma zastosowania do aktów prawa miejscowego, ponieważ ze swej istoty akty te mają charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym. Skoro więc ww. przepis nie odnosi się do aktów prawa miejscowego, do aktów tych nie ma również zastosowania art. 5 ustawy, odwołujący się do jej art. 4

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności uchwały nr XLII/340/2022 Rady Gminy Jeżewo z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Jeżewo, określone w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Wicewojewoda
Józef Ramlau