



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 17 marca 2022 r.

Poz. 1320

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE Nr 34/2022

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 16 marca 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).

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLI/303/2022 Rady Gminy Zbiczno z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych.

Uzasadnienie

W dniu 16 lutego 2022 r. Rada Gminy Zbiczno działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372, z późn. zm.), oraz art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2490) zwanej dalej „ustawą”, podjęła powyższą uchwałę.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 18 lutego 2022 r.

Zawiadomieniem z 1 marca 2022 r. znak: WNK.DT.IV.4131.8.2022.EW organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały.

W odpowiedzi na zawiadomienie Wójt Gminy Zbiczno w piśmie z 7 marca 2022 r. (znak: RO.0147.2.1.2022.AK) przedstawił odmienne stanowisko w sprawie.

Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

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

Rada Gminy Zbiczno w treść § 1 przedmiotowej uchwały przyjęła: „Ustala się ekwiwalent pieniężny dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Zbiczno w wysokości:

- 1) za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa w działaniu ratowniczym – 25 zł,
- 2) za każdą godzinę uczestnictwa w szkoleniu pożarniczym organizowanym przez PSP lub Gminę Zbiczno - 10 zł”.

Podstawę prawną kwestionowanej uchwały stanowi art. 15 ust. 1 i 2 ustawy, zgodnie z którym 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).

Z powyższej regulacji wynika, że uchwała rady gminy powinna określać wysokość ekwiwalentu pieniężnego za udział w następujących zdarzeniach: działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Zaznaczyć należy, że katalog tych zdarzeń jest szerszy w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego który obejmował wyłącznie działania ratownicze i szkolenia pożarnicze. Dodatkowo wskazania wymaga, że art. 2 ustawy 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 i ćwiczeniach, a ogranicza się do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego z tytułu uczestnictwa w działaniu ratowniczym i w szkoleniu pożarniczym.

W przesłanych wyjaśnieniach z 7 marca 2022 r. Wójt Gminy Zbiczno zakwestionował przedstawioną argumentację. Powołując się na definicje zawarte w ustawach szczegółowych tj. „działania ratownicze: i „akcja ratownicza” wskazuje że „użycie w przedmiotowej uchwale stwierdzenia „działania ratownicze” jest określeniem szerszym obejmującym również określenie „akcja ratownicza”, jak również inne nie zawarte w ustawie o osp takich stwierdzeń jak np. wypadek”. Podobną argumentację gmina zastosowała do zawartych w ustawie sformułowań „szkolenie” i „ćwiczenie” wskazując, że „pojęcie szkolenia jest, co do swej zasady, pojęciem szerszym obejmującym zarówno zajęcia teoretyczne, jak również praktyczne i jako takie wyczerpuje również definicję ćwiczenia”.

Nawiązując do polemiki Gminy wskazać należy, 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 którym 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 tego przepisu przez akcję ratowniczą rozumie się „działania organizowane i kierowane przez Państwową Straż Pożarną”. Definicje obu tych pojęć określone zostały w odmiennych aktach prawnych. Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych wyodrębnia oba te pojęcia i nie traktuje ich tożsamo. Taką argumentację należy również zastosować do pojęć „szkolenie” i „ćwiczenie” co znalazło odzwierciedlenie również w art. 15 ust. 2 ustawy, upoważniającym radę do określenia wysokości ekwiwalentu. Ustawowe rozróżnienie odpowiada zapewne specyfice potrzeb szkoleniowych ratowników OSP. Z uwagi na powyższe, pominięcie przez radę gminy wymienionych w ustawie aktywności skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego. 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.

Ponadto organ nadzoru zauważa, że obecnie obowiązujące przepisy odmiennie od poprzedniej regulacji określają krąg osób uprawnionych do ekwiwalentu. W tym zakresie art. 15 ust. 1 ustawy 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 ustawy, ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej „strażakami OSP”. Z kolei z art. 8 ustawy 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 jest węższe niż pojęcia „członka ochotniczych straży pożarnych” czy „strażaka OSP”. Uchwała Rady Gminy Zbiczno, stanowiąc o ekwiwalencie pieniężnym dla „członków ochotniczych straży pożarnych”, odbiega od brzmienia upoważnienia ustawowego i wykracza poza jego zakres.

W przekazanych do organu nadzoru wyjaśnieniach Wójt Gminy Zbiczno argumentuje, że „zawężenie uchwały tylko do „strażaków ratowników OSP” spowoduje brak możliwości wypłaty ekwiwalentu dla „strażaków OSP” biorących udział w szkoleniach i ćwiczeniach, czyli w tym na czym zależało ustawodawcy – upowszechnieniu działań strażakom OSP. Ograniczenie takie spowoduje m. in., że szkolenie podstawowe

przygotowujące do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych nie będzie mogło być w żaden sposób rekompensowane strażakowi OSP, a szkolenie takie wiąże się obecnie z minimum 100 godzinami zajęć, co może znacząco zniechęcić do podejmowania takich wyzwań”.

Odnosząc się do powyższej argumentacji organ nadzoru zaznacza, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy ekwiwalent jest należy dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w wymienionych działaniach. Natomiast w szkoleniu podstawowym uczestniczy „kandydat na strażaka ratownika OSP” (art. 9-11 ustawy). Zgodnie z art. 8 ustawy pozytywny wynik szkolenia podstawowego jest tylko jednym z kryteriów, które warunkują możliwość uzyskania uprawnień strażaka ratownika. Natomiast w szkoleniu tym nie uczestniczy strażak ratownik OSP tylko kandydat. Dlatego w takiej sytuacji rekompensata jest nienależna (ekwiwalent przysługuje strażakom ratownikom, czyli po uzyskaniu tej specjalności). Jednocześnie wyjaśniam, że „szkolenia w tym specjalistyczne, strażaków ratowników OSP oraz kandydatów na strażaków ratowników OSP prowadzi nieodpłatnie Państwowa Straż Pożarna” (art. 11 ust. 1 ustawy).

Nadmienić należy również, że w przeciwieństwie do poprzednio obowiązującej regulacji w art. 15 ust. 1 ustawy, nie wskazano Państwowej Straży Pożarnej, czy gminy jako organizatora szkoleń pożarniczych, za które należy się ekwiwalent pieniężny 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 kwestionowanej uchwale Rada Gminy Zbiczno w sposób nieuprawniony zawężyła działania, za które należy się ekwiwalent pieniężny w ustalonej wysokości, do tych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę.

W wyjaśnieniach Gmina niezasadnie zakłada, że szkolenia lub ćwiczenia organizowane przez inne uprawnione podmioty mogą mieć niższą jakość świadczonych usług kierowanych do strażaków ratowników OSP.

Organ nadzoru podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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.

Wyjaśnienia Gminy nawiązują tylko do podanej w uchwale podstawy prawnej dlatego nie może być ona podstawą do tworzenia szerszej pomocy dla członków ochotniczych straży pożarnych.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zobowiązanie do przestrzegania zakresu kompetencji wynika z art. 7 Konstytucji RP. Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Gminy Zbiczno podejmując uchwałę nr XLI/303/2022 w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy Konstytucji RP oraz przywołanych ustaw, co skutkuje stwierdzeniem jej nieważności w całości.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz