



Olsztyn, dnia 11 kwietnia 2022 r.

PN.4131. 181 .2022



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały XXXVIII.248.2022 Rady Gminy Miłki z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu członkom ochotniczej straży pożarnej.

UZASADNIENIE

Powyższą uchwałą, doręczoną organowi nadzoru w dniu 11 marca 2022 r., Rada Gminy Miłki, 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), ustaliła wysokość ekwiwalentu członkom ochotniczej straży pożarnej.

Zdaniem organu nadzoru, postanowienia przedmiotowej uchwały naruszają istotnie prawo w stopniu powodującym konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

W § 1 ust. 1 uchwały, Rada Gminy Miłki postanowiła, że ustala się miesięczny ekwiwalent pieniężny dla członków ochotniczych straży pożarnych działających na terenie Gminy Miłki uczestniczących w działaniach ratowniczych lub szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę w wysokości 1) 20,00 zł za 1 godzinę udziału w akcji ratowniczej, 2) 10,00 zł za 1 godzinę udziału w szkoleniu. W ust. 2 tegoż przepisu, Rada Gminy Miłki wskazała, że jeżeli czas udziału strażaka w działaniu ratowniczym lub szkoleniu ratowniczym nie przekracza pełnej godziny lub jej wielokrotności, ekwiwalent podlega naliczeniu proporcjonalnie do czasu udziału strażaka w działaniu lub szkoleniu, liczonego w minutach.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, **strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu**, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny (art. 15 ust. 1), przy czym 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.

Odnosząc postanowienia § 1 uchwały do ww. zacytowanych przepisów ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, należy stwierdzić, że Rada Gminy Miłki pomijając w swoich regulacjach ustalenie ekwiwalentu za udział w działaniu ratowniczym i ćwiczeniu nie zrealizowała w pełni normy kompetencyjnej z art.15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

Ponadto ustalając sposób naliczania ekwiwalentu - § 1 ust. 2 uchwały oraz krąg podmiotowy uchwały, poprzez określenie komu należy się ekwiwalent pieniężny ustalany na podstawie ww. przepisu, a także wskazując organizatora szkoleń pożarniczych, za udział w których należy się ekwiwalent, Rada Gminy Miłki nie tylko wykroczyła poza przyznaną jej art. 15 ust. 2 tejże ustawy kompetencję do stanowienia w zakresie wysokości ekwiwalentu pieniężnego, ale także naruszyła istotnie przepisy ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 8 ww. ustawy, do udziału w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych uprawniony jest strażak OSP, który: ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1 (pkt 1), posiada aktualne ubezpieczenie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2 (pkt 2), posiada aktualne orzeczenie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych (pkt 3), odbył szkolenie z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy (pkt 4), ukończył z wynikiem pozytywnym szkolenie podstawowe przygotowujące do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych (pkt 5) – zwany dalej w ustawie „strażakiem ratownikiem OSP”. Z cytowanych przepisów wynika zatem, że nie każdy strażak członek Ochotniczej Straży Pożarnej jest strażakiem ratownikiem OSP, a co za tym idzie, nie każdemu członkowi Ochotniczej Straży Pożarnej przysługuje ekwiwalent pieniężny.

Odnosnie sposobu naliczania wysokości ekwiwalentu, należy wskazać, iż został on określony w art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, stanowiącym, że będzie on naliczany za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, a nie jak wskazała Rada w § 1 ust. 2 uchwały – „proporcjonalnie do czasu udziału strażaka w działaniu lub szkoleniu, liczonego w minutach”.

W zakresie określenia w przedmiotowej uchwale organizatorów szkoleń pożarniczych, należy wskazać, iż w art. 15 ust. 1 ww. ustawy, w przeciwieństwie do poprzednio obowiązującej regulacji, nie wskazano wyłącznie Państwowej Straży Pożarnej, czy gminy jako organizatora szkoleń pożarniczych, za udział w których należy się ekwiwalent w ustalonej w uchwale wysokości. W przepisie tym mowa jest ogólnie o uczestnictwie w "szkoleniu", co koresponduje

z treścią art. 3 pkt 6 ww. 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.

Za niezgodny z prawem należy uznać również § 2 uchwały, na mocy którego traci moc prawną uchwała Nr XXXIII/157/2013 Rady Gminy Miłki z dnia 7 czerwca 2013 r. ustalająca wysokość ekwiwalentu członkom ochotniczej straży pożarnej. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 48 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych - uchwały, o których mowa w art. 15 ust. 2 (dotyczące ekwiwalentów), podejmuje się po raz pierwszy w terminie do 30 czerwca 2022 r. Jednocześnie zgodnie z art. 38 pkt 12 ww. ustawy, uchylono dotychczasowy art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, co spowodowało utratę mocy prawnej uchwał podejmowanych na jego podstawie z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych. Tym samym, brak jest podstawy prawnej do regulowania tejże kwestii w przedmiotowej uchwale.

W § 4 przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Miłki postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r. i podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Przedmiotowa uchwała, co potwierdza szereg orzeczeń organu nadzoru oraz sądów administracyjnych, jest aktem prawa miejscowego. Stosownie zaś do art. 88 ust.1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461 ze zm.).

W myśl art.13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy. W związku z tym obowiązuje je także wymóg określony w art. 4 powołanej wyżej ustawy, który stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Miłki formułując w powyższy sposób treść § 4 uchwały, naruszyła wymienione przepisy ustawy o ogłaszaniu o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, bowiem nie powiązała wejścia w życie przedmiotowej uchwały od ogłoszenia jej w dzienniku urzędowym. Stwierdzenie, że uchwała podlega opublikowaniu i wskazanie daty dziennej wejścia jej w życie, powoduje, że uchwała

ta wchodzi w życie z tym dniem, bez względu na to, czy zostanie ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, czy też nie. Należy wskazać, że obowiązek wprowadzenia do aktów prawa miejscowego tzw. *vacatio legis* – tj. okresu liczonego od momentu ogłoszenia danego aktu w urzędowym promulgatorze do jego wejścia w życie (początku obowiązywania norm w tymże akcie ustanowionych) wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* ma bowiem umożliwić zarówno zaznajomienie się z nowym prawem jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji.

W miejscu tym, należy nadmienić, że zastosowane przez Radę Gminy Miłki określenie wejścia w życie przedmiotowej uchwały właściwe jest dla innych aktów prawnych, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym jedynie informacyjnie, a więc ich obowiązywanie (wejście w życie) nie jest uzależnione od publikacji w tym dzienniku, ani też ich publikacja nie nadaje im przymiotu aktu prawa miejscowego. Przykładem takiego aktu jest gminny program ochrony zabytków, który nie jest aktem prawa miejscowego, a na mocy przepisu szczególnego podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym.

W związku z tym, że kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, to warunkiem jej wejścia w życie powinno być ogłoszenie jej w odpowiednim dzienniku promulgacyjnym i upływ określonego prawem okresu czasu, liczonego od daty jej ogłoszenia w tymże promulgatorze. Postanowienia zawarte w § 4 niniejszej uchwały, nie czynią zadość ww. zasadom.

W tym stanie rzeczy, mając na względzie niepełny i nieprawidłowy sposób realizacji przez Radę Gminy Miłki delegacji ustawowej, a także błędne określenie trybu wejścia w życie przedmiotowej uchwały, koniecznym stało się stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują :

1. Przewodniczący Rady Gminy Miłki
2. Wójt Gminy Miłki



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojcecki