



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 4 kwietnia 2022 r.

Poz. 1585

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.156.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 31 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 XXXV/286/2022 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie *ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego członkowi ochotniczej straży pożarnej uczestniczącemu w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Kielice*.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kisielicach w dniu 23 lutego 2022 r., podjęła uchwałę Nr XXXV/286/2022 w sprawie *ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego członkowi ochotniczej straży pożarnej uczestniczącemu w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Kielice*, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 marca 2022 r.

W opinii organu nadzoru, przedmiotowa uchwała podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Na wstępie należy nadmienić, iż kwestionowana 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. Każda norma kompetencyjna musi być zatem tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy i uwzględniała treść delegacji ustawowej. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej nieważnością odpowiednio: w części- w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo - w całości.

Rada Miejska w Kisielicach, w § 1 uchwały ustaliła dla członków ochotniczej straży pożarnej za każdą godzinę udziału w działaniach ratowniczych ekwiwalent pieniężny w wysokości 20 zł, a w szkoleniach pożarniczych 7 zł organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Kielice.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. *o ochotniczych strażach pożarnych* (Dz.U. z 2021 r. poz. 2490). Zgodnie z tym przepisem, 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).

Literalne brzmienie powołanych przepisów ustawy określa granice upoważnienia rady gminy, zgodnie z którym uchwała rady gminy powinna określać wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakowi ratownikowi za udział w następujących zdarzeniach: działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Art. 2 ww. ustawy, w sposób jednoznaczny rozróżnia działania ratownicze od akcji ratowniczych, z powołaniem się na stosowne definicje zawarte w ustawach szczegółowych. Nadmienić jednocześnie należy, że katalog tych zdarzeń jest szerszy w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego. Na gruncie obowiązującego do 31 grudnia 2021 r. art. 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, katalog ten obejmował wyłącznie działania ratownicze i szkolenia pożarnicze.

Kwestionowana uchwała nie wypełnia obowiązującej delegacji ustawowej, wynikającej z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. *o ochotniczych strażach pożarnych*, nie określa bowiem wysokości ekwiwalentu z tytułu uczestnictwa w akcjach ratowniczych i ćwiczeniach, a ogranicza się do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego z tytułu uczestnictwa w działaniach ratowniczych i w szkoleniu pożarniczym.

Podkreślenia wymaga, że obecnie obowiązujące przepisy odmiennie określają krąg osób uprawnionych do ekwiwalentu. W tym zakresie art. 15 ust. 1 ustawy *o ochotniczych strażach pożarnych* 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 *o ochotniczych strażach pożarnych*, ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej „strażakami OSP”. Z art. 8 ww. ustawy, wynika natomiast, 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*, jest węższe niż pojęcia „członka ochotniczej straży pożarnej” czy „strażaka OSP”.

Uchwała Rady Miejskiej w Kisielicach, stanowiąc o ekwiwalencie dla „członków ochotniczych straży pożarnych”, odbiega od brzmienia upoważnienia ustawowego i wykracza poza jego zakres.

Należy jednocześnie podkreślić, 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 które 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 *o ochotniczych strażach pożarnych*, 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 § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Kisielicach w sposób nieuprawniony zawężyła krąg podmiotów organizujących szkolenia i ćwiczenia, za które należy się ekwiwalent w ustalonej wysokości, do tych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę.

Wskazać także należy, że z dniem 1 stycznia 2022 r. utraciły moc obowiązującą wszystkie uchwały podjęte na podstawie art. 28 ust. 1 zdanie drugie ustawy *o ochronie przeciwpożarowej*. Na mocy bowiem art. 38 pkt 12 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. *o ochotniczych strażach pożarnych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490) uchylony został art. 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 869), co spowodowało utratę mocy prawnej przez akty prawa miejscowego podjęte na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy *o ochronie przeciwpożarowej*.

Zgodnie z § 32 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283): „Jeżeli (...) uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą (...) z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 lutego 2016 r., sygn. akt II GSK 2482/14, odnosząc się do treści § 32 ust. 1 i § 33 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, wskazał, iż: „Można więc stwierdzić, że zmiana przepisu upoważniającego do wydania przepisów wykonawczych do ustawy prowadzi do uchylenia przepisów wykonawczych z chwilą wejścia w życie zmiany przepisów upoważniających, a jedyny wyjątek od tej zasady ma miejsce, gdy zostanie wprost przewidziany w akcie zmieniającym przepisy upoważniające (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 1997 r., s. 53). Wyjątek ten może być jednak zastosowany przez prawodawcę wyłącznie w sytuacji, gdy akt wykonawczy nie jest niezgodny ze znowelizowaną ustawą. Wspomniane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nie jest, co prawda zbiorem dyrektyw o charakterze normatywnym (zob. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, 2009, pub. LEX nr 8018, pkt 8), niemniej jednak nie można mu odmówić znaczenia prawnego, ponieważ stanowi interpretację konstytucyjnej zasady poprawnej legislacji, wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji RP”. Powołana zasada techniki prawodawczej odzwierciedla konstytucyjne standardy stanowienia prawa i wywołuje skutek *ex lege*, co oznacza, że nie ma potrzeby (ani podstaw prawnych), aby podejmować odrębne uchwały uchylające dotychczasowe regulacje. Uchylenie art. 28 ustawy *o ochronie przeciwpożarowej* jest równoznaczne z utratą mocy przez wszystkie akty wydane na jego podstawie.

Z uwagi na powyższe, za niezgodne z prawem należy uznać postanowienie § 2 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym: „Traci moc uchwała Nr XXXII/241/2018 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia przez Radę Miejską w Kisielicach wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego członkowi ochotniczej straży pożarnej uczestniczącemu w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Kisielice”.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki