



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 03 sierpnia 2022 r.

Poz. 3423

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.240.2022.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 28 lipca 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, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/758/2022 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie wysokości ekwiwalentu wypłacanego strażakom ratownikom Ochotniczej Straży Pożarnej.

Uzasadnienie

W dniu 23 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Koszalinie podjęła uchwałę Nr XLVII/758/2022 w sprawie wysokości ekwiwalentu wypłacanego strażakom ratownikom Ochotniczej Straży Pożarnej. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 4 lipca 2022 r.

Materialnoprawną podstawę ww. aktu stanowi art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych¹⁾, w myśl których *strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. 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.*

Realizując powyższe uprawnienia, w §1 uchwały Nr XLVII/758/2022 Rada Miejska w Koszalinie ustaliła wysokość ekwiwalentu za wszystkie wymienione w cyt. przepisie czynności (za udział członków ochotniczej straży pożarnej w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu oraz ćwiczeniu) w kwocie 34 zł za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. W sposób nieprawidłowy jednak postanowiła w §3 tej uchwały o jej wejściu w życie z dniem podjęcia, błędnie kwalifikując ją tym samym do kategorii aktów kierownictwa wewnętrznego. Tymczasem, uchwała w przedmiocie wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakom ratownikom z 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*

¹⁾ Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 2490).

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 przeciwpożarowej²⁾, uchylonym z dniem 1 stycznia 2022 r., argumenty w nim przedstawione można jednak odnieść również do normy art. 15 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, która obecnie reguluje kwestie ekwiwalentu przysługującego strażakom ratownikom za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. 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 stráže 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 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 – w myśl art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁾ - jej publikacja jest obowiązkowa. Stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁾ warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie, co oznacza, że uchwała ta, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, musi być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Powyższego wymogu nie spełnia uchwała Nr XLVII/758/2022 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie wysokości ekwiwalentu wypłacanego strażakom ratownikom Ochotniczej Straży Pożarnej. Adresatami tego aktu są bliżej nieokreśleni strażacy ratownicy Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Miasto Koszalin, którzy potencjalnie mogą wziąć udział w akcjach i działaniach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach, zaś normy w nim zawarte będą mogły być stosowane wielokrotnie. Tymczasem, z postanowień ww. uchwały nie wynika zamiar ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Co więcej, do wojewody nie został skierowany wniosek o publikację tego aktu w ww. promulgatorze.

Zaznaczyć trzeba, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała powinna spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można m.in. konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego. Jeśli przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa.⁵⁾

W tej sytuacji, wobec zaniechania przez Radę Miejską w Koszalinie ogłoszenia uchwały Nr XLVII/758/2022 z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie wysokości ekwiwalentu wypłacanego strażakom ratownikom Ochotniczej Straży Pożarnej w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, co narusza w sposób istotny art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności tej uchwały.

²⁾ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2021 r., poz. 869 z późn. zm.).

³⁾ Ustawa z dnia z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

⁴⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 199 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.); dalej Konstytucja RP.

⁵⁾ Por. wyrok WSA w Opolu z dnia sygn. akt II SA/Op 380/2009.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Mateusz Wagemann
II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI