



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 lipca 2022 r.

Poz. 5005

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.139.2022.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 czerwca 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 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LXV/589/2022 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie określenia wysokości ekwiwalentu wypłacanego strażakom ratownikom ochotniczej straży pożarnej za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Jarocin – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 maja 2022 r. Rada Miejska w Jarocinie podjęła uchwałę nr LXV/589/2022 w sprawie określenia wysokości ekwiwalentu wypłacanego strażakom ratownikom ochotniczej straży pożarnej za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Jarocin, dalej: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt. 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) i art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 31 maja 2022 r.

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

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490), dalej "ustawa", strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 2 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".

Powołując się na przepisy art. 15 ust. 1 i 2 ustawy, w § 1 uchwały rada uregulowała, że "Ustala się dla strażaków ratowników ochotniczej straży pożarnej uczestniczących w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę Jarocin, ekwiwalent pieniężny nie przekraczający 1/175 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia 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 póź. zm.) a) za każdą godzinę udziału strażaka ratownika OSP w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej – w wysokości 1/250, b) za każdą godzinę udziału strażaka ratownika OSP w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę Jarocin - w wysokości 1/1000, c) za każdą godzinę udziału strażaka ratownika OSP w działaniu ratowniczym polegającym na dyżurowaniu w pełnej gotowości bojowej celem zapewnienia bezpieczeństwa pożarowo-ratowniczego terenu chronionego podczas ograniczonej dyspozycyjności Państwowej Straży Pożarnej - w wysokości 1/550, d) na polecenie Burmistrza Jarocina, za każdą godzinę udziału strażaka ratownika OSP w działaniu ratowniczym mającym na celu zabezpieczenie wskazanego terenu przed potencjalnymi zagrożeniami - w wysokości 1/350".

Zdaniem organu nadzoru wskazany wyżej przepis §1 uchwały nie znajduje uzasadnienia prawnego i pozostaje wistotnej sprzeczności z art. 15 ust. 2 zdanie drugie ustawy, w którym ustawodawca określił maksymalną wysokość ekwiwalentu, jak również wprowadził zasadę naliczania ekwiwalentu "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej".

W świetle powyższego stwierdzić należy, że rada, przyjmując kwestionowany przepis § 1 uchwały, wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 zdanie drugie ustawy w zakresie odnoszącym się do zasad naliczania ekwiwalentu. Uchybienie to ma charakter istotnego naruszenia prawa i powoduje konieczność stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały.

Ponadto, do kompetencji rady gminy zastrzeżone zostało ustalenie wysokości ekwiwalentu za cztery rodzajowo i ściśle określone ustawowo czynności, tj.: za udział członków ochotniczej straży pożarnej w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu oraz ćwiczeniu. Treść przepisu art. 15 ust. 1 ustawy formułuje zamknięty katalog okoliczności, które uprawniają strażaka ratownika OSP do otrzymania ekwiwalentu pieniężnego. Wobec czego, wypłacenie ekwiwalentu następuje tylko w przypadku uczestnictwa strażaka ratownika OSP w czynnościach wskazanych w tym przepisie. W ocenie organu nadzoru rada nie została upoważniona do formułowania dodatkowych przesłanek uzasadniających wypłatę ekwiwalentu, w drodze uchwały ustalającej jego wysokość, poprzez wprowadzenie możliwości wypłaty środków za inne wykonywane zadania, takie jak np. dyżury czy zabezpieczanie terenu.

Wobec powyższego, za nieprawidłowe uznać należy określenie przez radę w § 1 lit. c) uchwały wysokości ekwiwalentu za "dyżurowanie w pełnej gotowości bojowej", bowiem jest to zdaniem organu nadzoru, przekroczenie zakresu umocowania wynikającego z treści art. 15 ust. 1 ustawy. Ustawodawca jednoznacznie wskazał, że strażakowi ratownikowi OSP przysługuje ekwiwalent pieniężny za udział w działaniach ratowniczych, nie zaś za "dyżur" w działaniach ratowniczych. Wskazać należy, że nie można utożsamiać pojęć "udział" i "dyżur", albowiem to ostatnie może być rozumiane jako gotowość do wzięcia udziału w określonym zdarzeniu, tu: działaniu lub akcji ratowniczej. Zgodnie z definicją słownika języka polskiego udział to "uczestniczenie w czymś wraz z innymi" (źródło: <https://sjp.pwn.pl/sjp/udzial;2532114.html>), zaś dyżur to "pełnienie obowiązków zawodowych lub społecznych w określonym czasie, według ustalonego trybu" (źródło: <https://sjp.pwn.pl/slowniki/dy%C5%BCur.html>).

Podobnie, za naruszający prawo w sposób istotny uznać należy również zapis § 1 lit. d) uchwały, albowiem wskazana w tym przepisie czynność polegająca na zabezpieczeniu terenu nie mieści się w przewidzianym w art. 15 ust. 1 ustawy katalogu form aktywności, za które strażakowi ratownikowi OSP przysługuje ekwiwalent.

Organ nadzoru podkreśla, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez

pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w ww. wyroku wskazując, że: "powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego".

Mając na uwadze nieprawidłowy sposób realizacji przez radę delegacji ustawowej, należało orzec, jak w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Jarocinie

Burmistrz Jarocina