



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 kwietnia 2023 r.

Poz. 3939

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.119.2023.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

orzekam

nieważność uchwały nr LXIII/396/2023 Rady Gminy Kawęczyn z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach pożarniczych, ćwiczeniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Kawęczyn – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr LXIII/396/2023 Rady Gminy Kawęczyn w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach pożarniczych, ćwiczeniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Kawęczyn (zwana dalej „uchwałą”) została podjęta na sesji w dniu 28 lutego 2023 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: „art.18 ust.2 pkt.15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40), art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 194)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 6 marca 2023 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 2023 r. poz. 194, zwanej dalej „u.o.s.p.”), strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. W myśl art. 15 ust. 2 u.o.s.p.: „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”.

W § 1 uchwały ustalono wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych „za każdą rozpoczętą godzinę udziału strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Kawęczyn w działaniu ratowniczym” (ust. 1) oraz „każdą rozpoczętą godzinę

udziału strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Kawęczyn w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Kawęczyn” (ust. 2).

Zdaniem organu nadzoru powyższe zapisy uchwały naruszają prawo w stopniu istotnym, ponieważ stanowią nieuprawnioną modyfikację art. 15 ust. 2 u.o.s.p., zgodnie z którym ekwiwalent pieniężny jest naliczany „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej”.

Rada przyjmując określenie „za każdą rozpoczętą godzinę udziału” wprowadziła dowolność uznania momentu (zdarzenia) uprawniającego do wypłacenia ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych, bowiem pojęcie to jest szersze od regulacji przyjętej przez ustawodawcę. Należy zatem stwierdzić, że w tym zakresie dokonano niedopuszczalnej modyfikacji przepisów ustawowych, bowiem § 1 uchwały nie jest dosłownym powtórzeniem art. 15 ust. 2 u.o.s.p. i wprowadza odmienną od ustawy regulację. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazywano niejednokrotnie, że tego typu modyfikacje regulacji ustawowych w przepisach uchwalanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego stanowią istotne naruszenie prawa, ponieważ mogą prowadzić do interpretacji odmiennej bądź sprzecznej z intencjami ustawodawcy.

W uzasadnieniu wyroku WSA w Olsztynie z 24 listopada 2022 r., II SA/Ol 648/22, odnosząc się do treści art. 15 ust. 2 u.o.s.p., stwierdzono: „(...) redakcja cytowanego przepisu nie nasuwa wątpliwości, że ekwiwalent ten nie przysługuje za udział w wymienionych w uchwale działaniach – jak to ustalono w zaskarżonej uchwale – lecz »za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej«. Rację należy przyznać Prokuratorowi, że zakwestionowany przepis uchwały jest niezgodny z ustawą kompetencyjną, a pozostawienie go w obrocie prawnym może prowadzić do sporów co do rozpoczęcia terminu liczenia należnego dla strażaka ratownika OSP ekwiwalentu, np. wywodzeniu że taki ekwiwalent liczony powinien być nie od zgłoszenia wyjazdu lecz okresu wcześniejszego jak np. zgłoszenia gotowości czy pojawienia się w jednostce OSP. Tymczasem, oczywistym jest, że uchwalając akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, a normy kompetencyjne powinny być odczytywane w sposób literalny. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Jeżeli natomiast organ uchwałodawczy narusza wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym – a taka sytuacja wystąpiła w przedmiotowej sprawie – to mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu”.

W § 1 ust. 2 uchwały przewidziano ekwiwalent dla strażaków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Kawęczyn za udział „w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Kawęczyn”.

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja narusza w sposób istotny art. 15 w związku z art. 3 pkt 6 u.o.s.p., ponieważ przewiduje ekwiwalent wyłącznie za udział w szkoleniach lub ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Kawęczyn. Tymczasem zgodnie z art. 3 pkt 6 u.o.s.p., do zadań ochotniczych straży pożarnych należy podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez m.in. „udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty”. Mając powyższe na uwadze, należy dojść do wniosku, że organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do wskazania, że przedmiotowy ekwiwalent przysługuje tylko za udział w szkoleniu oraz ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę – z jednoczesnym pominięciem ekwiwalentu za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez inne uprawnione podmioty.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

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 Gminy Kawęczyn

Wójt Gminy Kawęczyn