



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 listopada 2023 r.

Poz. 9932

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.544.2023.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 października 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 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LXII/527/23 Rady Miejskiej w Łobżenicy z dnia 29 września 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXIX/362/22 Rady Miejskiej w Łobżenicy w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Łobżenica - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 września 2023 r. Rada Miejska w Łobżenicy pojęła uchwałę nr LXII/527/23 w sprawie zmiany uchwały nr XXXIX/362/22 Rady Miejskiej w Łobżenicy w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Łobżenica.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 194 z późn. zm.)"

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 października 2023 r.

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

Podkreślenia wymaga, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z treścią 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 obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. 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.

Dodać także należy, iż modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok NSA oz.

we Wrocławiu z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; wyrok NSA z 6 października 2015 r., II OSK 1041/15 - CBOSA).

Stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”: „Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny”. Na podstawie art. 15 ust. 1a ustawy: „Ekwiwalent pieniężny otrzymują również: 1) kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1, 2) strażak ratownik OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 - stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych”. Nadmienić należy, że w świetle art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy: "Kandydatem na strażaka ratownika OSP jest: (...) strażak OSP, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, i który jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych".

Zgodnie z treścią 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 2023 r. poz. 1251 i 1429) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego. Ekwiwalent pieniężny nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny, a w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP - za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. Ekwiwalent pieniężny jest wypłacany z budżetu właściwej gminy".

W § 1 ust. 1 uchwały rada uregulowała, iż: "W uchwale Nr XXXIX/362/22 Rady Miejskiej w Łobżenicy z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Łobżenica (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2022 r. poz. 5247) wprowadza się następujące zmiany:

1) § 1 otrzymuje brzmienie:

«§ 1.1. Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Łobżenica w wysokości:

- 1) 25,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym i akcji ratowniczej;
- 2) 10,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu.

2. Ekwiwalent pieniężny o którym mowa w ust. 1 otrzymują również kandydaci na strażaka ratownika OSP, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych»".

W ocenie organu nadzoru w zakresie kompetencji przyznanych radzie gminy w art. 15 ust. 2 ustawy nie mieści się stanowienie o zasadach naliczania ekwiwalentu pieniężnego. Kwestię tę reguluje bowiem sama ustawa, która po zmianie m. in. art. 15 obowiązującej od 8 września 2023 r. wskazuje, że ekwiwalent jest naliczany „za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny, a w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP - za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia".

Zdaniem organu nadzoru powyższe zapisy uchwały dotyczące zasad naliczania ekwiwalentu w zakresie zwrotu „za każdą rozpoczętą godzinę” zostały podjęte z istotnym naruszeniem ww. art. 15 ust. 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Łobżenicy nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad ustalania ekwiwalentu, niż wynika to z przytoczonych przepisów ustawowych.

Ponadto organ nadzoru jako zapis naruszający prawo w stopniu istotnym uznaje treść § 1 uchwały w zakresie, w jakim zmienia on § 1 ust. 2 uchwały nr XXXIX/362/22, zgodnie, z którym „Ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w ust. 1 otrzymują również kandydaci na strażaka ratownika OSP, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy (...)”. Zgodnie z tym zapisem ekwiwalent przysługiwałby kandydatom na strażaka ratownika OSP, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej oraz w szkoleniu lub ćwiczeniu. Tymczasem w świetle art. 15 ust. 2 ustawy kandydaci na

strażaka ratownika mogą otrzymać świadczenie jedynie za udział w szkoleniu, wg zasad określonych w tym przepisie.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że postanowienia § 1 uchwały, w zakresie w jakim określają zasady naliczania ekwiwalentu pieniężnego, wykraczają poza granice delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy, jednocześnie modyfikując przepis kompetencyjny, co stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto oceniana uchwała narusza prawo w stopniu istotnym albowiem wynika z niej, że kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy jest uprawniony do ekwiwalentu za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, tj. jest w zakresie większym niż to wynika z przepisów ustawy (por. wyrok WSA w Poznaniu z 4 października 2023 r., III SA/Po 447/23, CBOSA). Z kolei podobne stanowisko z tym wyrażonym w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym odnośnie zasad naliczania ekwiwalentu pieniężnego zajął WSA w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z 1 sierpnia 2023 r., III SA/Po 194/23, CBOSA. Przedmiotowe orzeczenie zapadło w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, ale w ocenie organu nadzoru, zachowuje ono pełną aktualność na gruncie obecnie obowiązujących przepisów.

Tym samym należy uznać, że oceniana uchwała narusza prawo w stopniu istotnym, czego skutkiem jest konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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 Łobżenicy

Burmistrz Łobżenicy