



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 listopada 2023 r.

Poz. 10715

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.415.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 listopada 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 § 1 ust. 1 w zakresie zwrotu: „za każdą rozpoczętą godzinę od momentu zgłoszenia wyjazdu z jednostki OSP”, § 1 ust. 4 w zakresie zwrotu: „za każdą rozpoczętą godzinę” oraz § 2 uchwały nr LVII/375/2023 Rady Miejskiej Grabowa nad Prosną z dnia 19 października 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników oraz kandydatów na strażaków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Miasta i Gminy Grabów nad Prosną uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 19 października 2023 r. Rada Miejska Grabowa nad Prosną podjęła uchwałę nr LVII/375/2023 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników oraz kandydatów na strażaków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Miasta i Gminy Grabów nad Prosną uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) w związku z art. 15 ust. 1, 1a i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 194 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 24 października 2023 r.

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

Jak stanowi 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. W myśl 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”. 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”.

Podkreślić należy, 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 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). 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 wyżej cytowanym wyroku: „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”. 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.

W § 1 uchwały Rada Miejska Grabowa nad Prosną postanowiła: „Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Miasta i Gminy Grabów nad Prosną za udział w działaniach ratowniczych lub akcjach ratowniczych wysokości 40,00 zł (słownie: czterdzieści złotych) za każdą rozpoczętą godzinę od momentu zgłoszenia wyjazdu z jednostki OSP” (ust. 1), „Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Miasta i Gminy Grabów nad Prosną za udział w działaniach zabezpieczania obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym planie ratowniczym w wysokości 25,00 zł (słownie: dwadzieścia pięć złotych) za każdą rozpoczętą godzinę” (ust. 4).

W ocenie organu nadzoru, kompetencja uchwałodawcza rady gminy, przewidziana w art. 15 ust. 2 ustawy, ogranicza się wyłącznie do ustalenia, nie rzadziej niż raz na 2 lata, wysokości ekwiwalentu pieniężnego. W zakresie tak sformułowanego upoważnienia nie mieści się, zdaniem organu nadzoru, stanowienie o zasadach naliczania przedmiotowego ekwiwalentu. Kwestię tę reguluje bowiem sam ustawodawca w art. 15 ust. 2 ustawy, przewidując m.in. w zdaniu trzecim tego przepisu, że 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”. Prawodawca miejscowy, realizując upoważnienie z art. 15 ust. 2 ustawy, związany jest treścią powołanej regulacji ustawowej, co oznacza w szczególności zakaz jej modyfikacji w przedmiotowej uchwale.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że postanowienia § 1 ust. 1 w zakresie zwrotu: „za każdą rozpoczętą godzinę od momentu zgłoszenia wyjazdu z jednostki OSP” oraz § 1 ust. 4 w zakresie zwrotu: „za każdą rozpoczętą godzinę” uchwały wykraczają poza granice delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy, jednocześnie w sposób nieuprawniony modyfikują przepis kompetencyjny, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwych regulacji.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny 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.

Zgodnie z treścią § 1 ust. 3 uchwały: „Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla kandydata na strażaka ratownika Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Miasta i Gminy Grabów nad Prosną za udział w szkoleniu podstawowym przygotowującym do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych w wysokości 25,00 zł (słownie: dwadzieścia pięć złotych) za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia”.

Zauważyć należy, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 15 ust. 2 w związku z ust. 1a pkt 1 ustawy upoważnia radę gminy do ustalenia, w drodze uchwały, wysokości ekwiwalentu pieniężnego za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia jedynie dla kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy. W myśl art. 9 ust. 2 ustawy: „Kandydatem na strażaka ratownika OSP jest: 1) strażak OSP, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, i który jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, lub 2) strażak OSP w wieku od 16 do 18 lat, który za zgodą jednego z rodziców, opiekunów prawnych albo opiekunów faktycznych jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, z uwzględnieniem przepisów wydanych na podstawie art. 204 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465)”.

Rada, ustalając w § 1 ust. 3 uchwały wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla kandydata na strażaka ratownika Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Miasta i Gminy Grabów nad Prosną, nie dookreśliła, że chodzi jedynie o kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy. Zdekodowanie prawidłowej treści normy wynikającej z § 1 ust. 3 uchwały musi zatem odbywać się z uwzględnieniem przepisu art. 15 ust. 1a pkt 1 ustawy. Takie założenie pozwala przyjąć, że uchybienie w zakresie nieprecyzyjnego zredagowania przepisu § 1 ust. 3 uchwały nie stanowi istotnego naruszenia prawa, które skutkowałoby stwierdzeniem nieważności omawianej regulacji. W tym stanie rzeczy organ nadzoru ogranicza się do wskazania, że przepis § 1 ust. 3 uchwały został wydany z naruszeniem art. 15 ust. 2 w związku z ust. 1a pkt 1 ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 2 uchwały, w myśl którego: „Podstawą wypłacenia ekwiwalentu pieniężnego, o którym mowa w § 1 jest pisemne potwierdzenie wydane Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Ostrzeszowie lub inne uprawnione podmioty”.

Przypomnieć należy, że właściwa rada gminy w art. 15 ust. 2 ustawy została wyposażona w kompetencję obejmującą wyłącznie ustalenie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla określonych w art. 15 ust. 1 i ust. 1a ustawy strażaków ratowników OSP i kandydatów na strażaków ratowników OSP. Ustalenie przez Radę Miejską Grabowa nad Prosną, że podstawą wypłacenia przedmiotowego ekwiwalentu jest „pisemne potwierdzenie wydane Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Ostrzeszowie lub inne uprawnione podmioty” nastąpiło zatem z przekroczeniem omawianej delegacji ustawowej, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym nieważnością wadliwego przepisu § 2 uchwały.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 14 czerwca 2023 r., III SA/Po 88/23, CBOSA.

W świetle powyższego, 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 Miejska Grabowa nad Prosną

Burmistrz Miasta i Gminy Grabów nad Prosną