



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 listopada 2023 r.

Poz. 10716

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.414.2023.4

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 pkt 1 w zakresie zwrotu: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniach ratowniczych lub akcjach ratowniczych” oraz § 1 ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazów: „pożarniczych” i „pożarniczym” uchwały nr XL/401/23 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 19 października 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Szamocin uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 19 października 2023 r. Rada Miejska w Szamocinie podjęła uchwałę nr XL/401/23 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Szamocin uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i 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 z późn. zm.) w związku z art. 15 ust. 1 i 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 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, 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.

Mocą § 1 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Szamocinie ustaliła „ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Szamocin: 1) za udział w działaniach ratowniczych lub akcjach ratowniczych w kwocie 18,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniach ratowniczych lub akcjach ratowniczych; 2) szkoleniach pożarniczych lub ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, Gminę i inne uprawnione podmioty w kwocie 12,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa w szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu”.

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 postanowienie § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały w zakresie zwrotu: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniach ratowniczych lub akcjach ratowniczych” wykracza poza granice delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy, jednocześnie w sposób nieuprawniony modyfikuje przepis kompetencyjny, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwej 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.

Odnosząc się natomiast do regulacji § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały, organ nadzoru stwierdza, że rada w sposób nieuprawniony zawężyła ustawowo gwarantowane uprawnienie do otrzymywania ekwiwalentu pieniężnego przez strażaka ratownika, który uczestniczył m.in. w szkoleniu (art. 15 ust. 1 ustawy), bowiem ustaliła w tym przepisie wysokość ekwiwalentu za udział jedynie w szkoleniach „pożarniczych”. Upoważnienie zawarte w art. 15 ust. 2 ustawy nie obejmuje umocowania dla rady gminy do precyzowania określeń używanych przez ustawodawcę. Skoro ustawodawca posługuje się określeniem „szkolenie”, to nie jest

dopuszczalne, aby rada gminy w przedmiotowej uchwale posługiwała się węższym znaczeniowo zwrotem „szkolenie pożarnicze”.

W tym stanie rzeczy uznać należy, że przepis § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały w zakresie użytych w nim przymiotników: „pożarniczych” oraz „pożarniczym” odnoszących się do szkoleń, został wydany z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy, co rodzi konieczność stwierdzenia nieważności kwestionowanych wyrazów.

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 w Szamocinie

Burmistrz Miasta i Gminy Szamocin