



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 stycznia 2024 r.

Poz. 1221

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.4.2024.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 19 stycznia 2024 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 tiret pierwsze w zakresie zwrotu: "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej", § 1 tiret drugie w zakresie zwrotu: "od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej", § 2 oraz § 3 uchwały nr LI/481/2023 Rady Gminy Ryczywół z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Ryczywół - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 grudnia 2023 r. Rada Gminy Ryczywół podjęła uchwałę nr LI/481/2023 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Ryczywół, dalej jako "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) oraz art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2023 r., poz. 194 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 22 grudnia 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.

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.), dalej jako "ustawa": "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". 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 uchwały rada postanowiła: "Ustala się ekwiwalenty dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych w następujących wysokościach:

- za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej - 20,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej,
- za uczestnictwo w szkoleniu lub ćwiczeniu - 12,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej".

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 ustawodawca w art. 15 ust. 2 ustawy, przewidując, 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.

Ponadto odnosząc się do § 1 tiret drugie uchwały organ nadzoru wskazuje, że zdarzenie, jakim jest "zgłoszenie wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej", co do zasady nie będzie mogło zaistnieć w przypadku każdego ćwiczenia czy szkolenia. Przy dokonywaniu wykładni prawa wymagane jest stosowanie zasady racjonalnego prawodawcy. Koncepcja racjonalnego prawodawcy jest nazywana jednym z największych osiągnięć polskiej teorii prawa. Opiera się ona na nieznajdującym potwierdzenia w rzeczywistości założeniu, że przepisy tworzone są przez jeden, w pełni racjonalny, podmiot, konsekwentnie kierujący się określoną, spójną wiedzą i określonymi ocenami, uporządkowanymi preferencyjnie. W procesie wykładni prawa należy uwzględniać cele danego przepisu, aby chronić określone, założone przez prawodawcę, wartości, w tym realizować cele ochronne danej normy, względnie dążyć do uniknięcia określonego stanu rzeczy. Stosując powyższą zasadę, wydaje się zasadne przyjęcie, że zdarzeniem, które zapoczątkuje naliczanie ekwiwalentu w przypadku szkolenia lub ćwiczenia, powinien być moment jego rozpoczęcia [vide: P. Walczak (red.), Dokumentacja wewnętrzna w jednostkach sektora finansów publicznych. wyd. 9, Warszawa 2023, wydanie elektroniczne, Legalis, dostęp: 28.11.2023 r.]

Podobny pogląd wyraził również WSA w Poznaniu w wyroku z 28 kwietnia 2023 r., III SA/Po 42/23, CBOSA, w którym zauważył, że: "Realizacja tak określonego obowiązku wymagała, aby Rada Gminy w akcie podustawowym dała precyzyjnie wyraz temu, że ustalona przez nią wysokość ekwiwalentu dotyczy właśnie każdej rozpoczętej godziny od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Oczywiście powinno być, że doprecyzowanie momentu rozpoczęcia naliczania ekwiwalentu dotyczy tylko zdarzeń wymagających wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej".

W § 2 uchwały rada przyjęła: "Ekwiwalent, o jakim mowa w § 1, przysługuje także:

1) kandydatowi na strażaka ratownika OSP, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, i który jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych,

2) strażakowi ratownikowi OSP, który brał udział w działaniach, zabezpieczania obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym".

W ocenie organu nadzoru, powyższe uregulowanie jest niejasne. Jak wynika z treści przytoczonych powyżej regulacji ustawowych, rada może przyznać ekwiwalent pieniężny kandydatom na strażaków ratowników OSP, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy, wyłącznie za uczestnictwo w szkoleniach (art. 15 ust. 1a pkt 1 ustawy). Ekwiwalent pieniężny może zostać również przyznany strażakowi ratownikowi OSP za udział w działaniach polegających na zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym (art. 15 ust. 1a pkt 2 ustawy). Organ nadzoru wskazuje, że ekwiwalent pieniężny za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu otrzymuje natomiast strażak ratownik OSP (art. 15 ust. 1 ustawy).

Reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako "ZTP", w szczególności § 6 i § 25 w zw. z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m.in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć, jak ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Z kolei organ stosujący przepis musi wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepisy o niedookreślonej (bądź niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą poprawnej legislacji (por.: wyrok WSA w Poznaniu z 23 września 2020 r., IV SA/Po 122/20, CBOSA).

Z powyższych względów, konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego § 2 uchwały.

W § 3 uchwały rada postanowiła, że: "Wypłata ekwiwalentu nastąpi po przedłożeniu imiennego wykazu strażaków ratowników, kandydata na strażaka ratownika OSP biorących udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, zatwierdzonego przez Gminnego Komendanta Ochotniczej Straży Pożarnej".

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia ustawowego z art. 15 ust. 2 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności.

Końcowo organ nadzoru wskazuje, że w związku z tym, że przyznanie ekwiwalentu pieniężnego osobom wskazanym w art. 15 ust. 1a ustawy jest fakultatywne i zależy od "posiadanych przez gminę środków finansowych", organ nadzoru ograniczył się tylko do stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w części.

W tym stanie rzeczy, orzeczono 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Ryczywół

Wójt Gminy Ryczywół