



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 marca 2024 r.

Poz. 2495

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.50.2024.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 lutego 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 uchwały nr 403/24 Rady Gminy Osiek Mały z dnia 26 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika oraz kandydata na strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej w części obejmującej:

— § 1 w zakresie zwrotu: ", naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej",

— § 1 pkt 1 w zakresie zwrotu: ", bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny"

— ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 stycznia 2024 r. Rada Gminy Osiek Mały podjęła uchwałę nr 403/24 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika oraz kandydata na strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej, dalej jako "uchwała".

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 t.j.) oraz 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, 658 i 1560)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 31 stycznia 2024 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 rada postanowiła, że: "Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP, naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej:

1) w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej 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 – w kwocie 22,00 zł

2) w szkoleniu, ćwiczeniu – w kwocie 10,00 zł".

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 pkt 2 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 nieznanym potwierdzeniu 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 podstawowym 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 świetle powyższego, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 1 uchwały w zakresie zwrotu: ", naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej" oraz § 1 pkt 1 uchwały w zakresie zwrotu: ", bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny".

Końcowo należy zauważyć, że w § 2 ocenianej uchwały rada ustaliła ekwiwalent pieniężny dla "kandydata na strażaka ratownika OSP". Tymczasem jak wynika z treści art. 15 ust. 1a pkt 1 ustawy, ekwiwalent pieniężny otrzymują również kandydaci na strażaka ratownika OSP, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy. Kandydatem na strażaka, o którym mowa w tym przepisie 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". W ocenie organu nadzoru, powyższe naruszenie pozostaje jednak bez wpływu na ważność ocenianej uchwały.

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 Osiek Mały

Wójt Gminy Osiek Mały