



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 marca 2024 r.

Poz. 3112

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.70.2024.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 marca 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 w zakresie wyrazu: „pożarniczym”, § 1 pkt 1 w zakresie zwrotu: „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej”, § 1 pkt 2 w zakresie zwrotu: „od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej w celu wzięcia” oraz wyrazu: „pożarniczym” uchwały nr LVIII/430/2024 Rady Miejskiej Krzywina z dnia 16 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom uczestniczącym w działaniach ratowniczych, akcji ratowniczej, zabezpieczeniu, szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym oraz kandydatom na strażaka ratownika uczestniczącym w szkoleniu podstawowym - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 16 lutego 2024 r. Rada Miejska Krzywina podjęła uchwałę nr LVIII/430/2024 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom uczestniczącym w działaniach ratowniczych, akcji ratowniczej, zabezpieczeniu, szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym oraz kandydatom na strażaka ratownika uczestniczącym w szkoleniu podstawowym, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 15 ust.1, 1a i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (tj.: Dz. U. z 2023 r. poz. 194, poz. 658 i poz. 1560)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 22 lutego 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 2024 r. poz. 233), dalej: „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 uchwale Rada Miejska Krzywina zapisała, że „Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakom ratownikom za udział w działaniach ratowniczych, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, Gminę Krzywiń lub inne uprawnione podmioty oraz biorących udział w działaniach zabezpieczania obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym w kwocie: (...)” - § 1, oraz „24 złotych za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej w celu wzięcia udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym” - § 1 pkt 2. Jednocześnie organ nadzoru zaznacza, że zwrot „ćwiczeniu pożarniczym” znajduje się również w tytule uchwały.

W ocenie organu nadzoru za nieuprawnioną modyfikację zapisów ustawy należy uznać użycie przez radę w ww. przepisach uchwały wyrazu „pożarniczym” do określenia ćwiczenia, w którym udział może wziąć strażak ratownik OSP. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do zawężenia ćwiczenia tylko do ćwiczenia pożarniczego.

Wskazane wyżej zapisy uchwały w sposób istotny naruszają prawo, bowiem akty prawne stanowione przez organy gminy nie mogą pozostawać w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa. Jak bowiem orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, CBOSA: "powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę raz jeszcze 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".

W § 1 uchwały rada uregulowała, iż „Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakom ratownikom za udział w działaniach ratowniczych, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, Gminę Krzywiń lub inne uprawnione podmioty oraz biorących udział w działaniach zabezpieczania obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym w kwocie: 1) 40 złotych za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej do działań ratowniczych, akcji ratowniczej lub zabezpieczenia obszaru chronionego jednostki państwowej straży pożarnej; 2) 24 złotych za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej w celu wzięcia udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym.”.

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 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”. 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. Zdaniem organu nadzoru zapisy uchwały zawarte w § 1 dotyczące naliczania ekwiwalentu zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska Krzywina zmodyfikowała zasady ustalania ekwiwalentu pomimo tego, że nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad ustalania ekwiwalentu, niż wynika to z przytoczonych przepisów ustawowych.

Ponadto odnosząc się do § 1 pkt 2 uchwały, stanowiącego, że ekwiwalent pieniężny przyznawany jest „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej w celu wzięcia udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym”, 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. W przypadku uczestnictwa w szkoleniu lub ćwiczeniu momentem rozpoczęcia naliczania ekwiwalentu powinien być moment jego rozpoczęcia. Podobny pogląd wyraził również WSA w Poznaniu w wyroku z 28 kwietnia 2023 r., III SA/Po 42/23, CBOSA: "Oczywiste powinno być, że doprecyzowanie momentu rozpoczęcia naliczania ekwiwalentu dotyczy tylko zdarzeń wymagających wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej".

Mając powyższe na uwadze, należało orzec jak w sentencji.

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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Krzywina

Burmistrz Krzywina