



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 kwietnia 2024 r.

Poz. 3692

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.93.2024.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 kwietnia 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 pkt 1 w zakresie zwrotu „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu jednostki ochotniczej straży pożarnej”, § 1 pkt 2 w zakresie wyrazu „pożarniczych” oraz § 1 pkt 3 w zakresie zwrotu „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia gotowości do wyjazdu” uchwały nr LXXVIII/531/2024 Rady Gminy Stare Miasto z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników oraz kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Stare Miasto – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 lutego 2024 r. Rada Gminy Stare Miasto podjęła uchwałę nr LXXVIII/531/2024 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników oraz kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Stare Miasto, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: „art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, 572, 1463 i 1688), art. 15 ust. 1 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 6 marca 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.), dalej „Konstytucja RP”, 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 RP obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP 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). 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, 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”. 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 pkt 1 i 3 uchwały ustalono wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP z terenu gminy Stare Miasto, który: „uczestniczył w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej – w wysokości 25,00 zł (słownie: dwadzieścia pięć złotych 00/100), za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu jednostki ochotniczej straży pożarnej” (pkt 1) oraz „uczestniczył w zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej określonego w powiatowym planie ratowniczym – w wysokości 25,00 zł (słownie: dwadzieścia pięć złotych 00/100) za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia gotowości do wyjazdu” (pkt 3).

W ocenie organu nadzoru, art. 15 ust. 2 ustawy nie zawiera delegacji do stanowienia przez radę gminy o zasadach naliczania ekwiwalentu pieniężnego. Zasady te wynikają bowiem wprost z art. 15 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym 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.

Zgodnie z § 1 pkt 2 uchwały, wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP z terenu gminy Stare Miasto, który „uczestniczył w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, Gminę Stare Miasto lub inne uprawnione podmioty – w wysokości 10,00 zł (słownie: dziesięć złotych) za każdą rozpoczętą godzinę”.

W ocenie organu nadzoru za nieuprawnioną modyfikację zapisów ustawy (art. 15 ust. 1) należy uznać użycie przez radę w ww. przepisie uchwały wyrazu „pożarniczych” do określenia szkolenia lub ćwiczenia, w którym może wziąć udział strażak ratownik OSP. Brak bowiem podstaw prawnych do zawężenia uprawnienia do otrzymania ekwiwalentu za uczestnictwo w szkoleniach lub ćwiczeniach wyłącznie do szkoleń lub ćwiczeń pożarniczych.

Wskazany zapis uchwały w sposób istotny narusza prawo, bowiem akty prawne stanowione przez organy gminy nie mogą pozostawać w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa. Jak stwierdzono w uzasadnieniu wyroku NSA z 14 grudnia 2011 r. (II OSK 2058/11): „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”.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że zwroty „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu jednostki ochotniczej straży pożarnej” (w § 1 pkt 1 uchwały) i „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia gotowości do wyjazdu” (w § 1 pkt 3 uchwały) oraz określenie „pożarnicze” w odniesieniu do szkoleń dla strażaków ratowników OSP (§ 1 pkt 2 uchwały) wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego, modyfikując jednocześnie w sposób nieuprawniony przepisy kompetencyjne, co stanowi istotne naruszenie prawa.

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 Stare Miasto

Wójt Gminy Stare Miasto