



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 kwietnia 2024 r.

Poz. 4223

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.115.2024.4 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 22 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 § 2 i § 3 uchwały nr 832/LXXV/2024 Rady Gminy Czerwonak z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP oraz kandydata na strażaka ratownika OSP z terenu Gminy Czerwonak - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 marca 2024 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła uchwałę nr 832/LXXV/2024 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP oraz kandydata na strażaka ratownika OSP z terenu Gminy Czerwonak, 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, 572, 1463 i 1688), art. 15 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 1 i ust. 1a pkt 1 i 2 oraz art. 15a 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 27 marca 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z brzmieniem 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, 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”. Z kolei art. 15 ust. 2 ustawy stanowi: „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”.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z 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). 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.

Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wnioski 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”.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że uchwała zawiera przepisy, które wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, jednocześnie modyfikując unormowania ustawowe.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi przepis § 2 uchwały, w myśl którego: „Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla kandydata na strażaka ochotniczej straży pożarnej, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, będącego uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych w kwocie 15,00 zł”.

Zauważyć należy, że zgodnie z art. 15 ust. 1a pkt 1 ustawy, ekwiwalent pieniężny otrzymuje „kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1” - stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych. Przywołany przepis art. 9 ust. 2 pkt 1 stanowi, że: „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”. Z art. 15 ust. 2 ustawy wynika, że ustalenie wysokości tego ekwiwalentu należy do kompetencji rady gminy (zdanie pierwsze), przy czym „w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP” ekwiwalent ten jest naliczany „za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia” (zdanie trzecie).

W powołanych przepisach ustawy mowa jest o ekwiwalencie pieniężnym dla „kandydata na strażaka ratownika OSP”, zdefiniowanego w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy, co kształtuje też granice upoważnienia dla rady gminy do ustalenia wysokości tego ekwiwalentu. Rada, w oparciu o art. 15 ust. 2 w związku z ust. 1a pkt 1 ustawy, może (stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych) ustalić wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla „kandydata na strażaka ratownika, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy”, a nie - jak wynika to z treści § 2 uchwały - dla „kandydata na strażaka ochotniczej straży pożarnej, który [...]”. Pominięcie w omawianym przepisie uchwały wyrazu „ratownika” w sposób istotny modyfikuje przywołane powyżej przepisy ustawy. W konsekwencji przyjęte przez Radę Gminy Czerwonak unormowanie wychodzi poza zakres podmiotowy regulacji przekazanej radom gmin na podstawie ustawy kompetencyjnej i przyznaje uprawnienia grupie osób, której uprawnień ustawa ta *de facto* nie przyznaje, co należy zakwalifikować jako naruszenie prawa o charakterze istotnym (por. wyrok WSA w Olsztynie z 27 października 2022 r., II SA/OI 580/22; CBOSA). Podkreślenia wymaga, że na gruncie ustawy brak jest przepisu, który przewidywałby ekwiwalent pieniężny dla kandydatów na strażaków OSP.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 2 uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 w związku z ust. 1a pkt 1 ustawy.

W myśl § 1 pkt 3 badanej uchwały: „Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP, będącego członkiem Ochotniczej Straży Pożarnej działającej na terenie Gminy Czerwonak,

który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu oraz w zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo - gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym planie ratowniczym, w następujących wysokościach: [...] w zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo - gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym planie ratowniczym w wysokości 15,00 zł”.

Zgodnie z § 3 uchwały: „Ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w § 1 pkt 3 nalicza się za gotowości do wyjazdu w celu zabezpieczenia obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo - gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym planie ratowniczym, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny”.

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 przepis § 3 uchwały w sposób nieuprawniony modyfikuje przepis kompetencyjny, tj. art. 15 ust. 2 ustawy (poprzez pominięcie zawartego w zdaniu trzecim tego przepisu zwrotu: „za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia”), wykraczając tym samym poza granice upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwej regulacji.

Nadto, użyty w kwestionowanym przepisie uchwały zwrot: „ekwiwalent [...] nalicza się za gotowości do wyjazdu” jest niejasny, budzi wątpliwości interpretacyjne co do sposobu naliczania ekwiwalentu, a tym samym nie spełnia wymogu określoności przepisów prawa.

Zasada określoności przepisów prawnych ukształtowana została w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzona 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. Koresponduje z nią m.in. zasada precyzji i komunikatywności przepisów prawnych zawarta w § 6 w związku z § 143 „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), zwanych dalej „ZTP”. Reguła ta nakazuje redagować przepisy tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Podsumowując, przepis § 3 uchwały został wydany z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy, a także z § 6 w związku z § 143 ZTP w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

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 Czerwonak

Wójt Gminy Czerwonak