



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 maja 2024 r.

Poz. 4683

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.128.2024.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 11 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 w zakresie (pierwszego) zwrotu „za każdą rozpoczętą godzinę” oraz w zakresie zwrotu „organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę” uchwały nr LXIX/641/2024 Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie z dnia 19 marca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ochotniczych straży pożarnych z terenu gminy Murowana Goślina - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 19 marca 2024 r. Rada Miejska w Murowanej Goślinie podjęła uchwałę nr LXIX/641/2024 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ochotniczych straży pożarnych z terenu gminy Murowana Goślina, dalej "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 z późn. zm.) oraz art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 21 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.) 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.

Dodać także należy, iż modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę

intencji prawodawcy (por. wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; wyrok NSA z 6 października 2015 r., II OSK 1041/15 - CBOSA).

Stosownie do 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”.

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 Miejska w Murowanej Goślinie uregulowała, iż „Ustala się ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu gminy Murowana Goślina w wysokości 30,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej oraz 15,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę.”.

W ocenie organu nadzoru w zakresie kompetencji przyznanych radzie 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 zapis uchwały w § 1 dotyczący naliczania ekwiwalentu za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej „za każdą rozpoczętą godzinę” – został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Murowanej Goślinie zmodyfikowała zasady ustalania ekwiwalentu pomimo tego, że nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad ustalania ekwiwalentu, niż wynika to z przytoczonych przepisów ustawowych.

Organ nadzoru jednocześnie wyjaśnia, 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, czemu wyraz dała rada w uchwalonym § 1 uchwały, stanowiąc: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu (...)”. Podobny pogląd wyraził również WSA w Poznaniu w wyroku z 28 kwietnia 2023 r., III SA/Po 42/23 (CBOSA), w którym zauważył, że: "Oczywiste powinno być, że doprecyzowanie momentu rozpoczęcia naliczania ekwiwalentu dotyczy tylko zdarzeń wymagających wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej”.

Niezależnie od powyższych ustaleń, zdaniem organu nadzoru § 1 uchwały w zakresie zwrotu: „organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę” narusza w sposób istotny prawo, tj. regulację z art. 3 pkt 6 ustawy, ponieważ przewiduje ekwiwalent wyłącznie za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. Tymczasem zgodnie z art. 3 pkt 6 ustawy do zadań ochotniczych straży pożarnych należy podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez m. in. „organizowanie ćwiczeń oraz udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty”. Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do wskazania, że ekwiwalent przysługuje tylko za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez

Państwową Straż Pożarną i gminę - z jednoczesnym pominięciem ekwiwalentu za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez inne uprawnione podmioty.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż w tytule uchwały rada nieprawidłowo określiła jej zakres podmiotowy poprzez zastosowanie zwrotu „strażaków ochotniczych straży pożarnych”. Art. 15 ust. 1 ustawy posługuje się pojęciem "strażak ratownik Ochotniczej Straży Pożarnej", które nie jest tożsame z pojęciem "strażak ochotniczych straży pożarnych", zastosowanym w uchwale. Pojęcie "strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej", o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy jest węższe niż pojęcie "strażak ochotniczych straży pożarnych", o jakim mowa w nazwie uchwały, co pozostaje w sprzeczności z zakresem regulacji przekazanej radom gmin na podstawie ustawy.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że postanowienie § 1 uchwały, w zakresie (pierwszego) zwrotu „za każdą rozpoczętą godzinę” oraz w zakresie zwrotu „organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę”, wykraczają poza granice delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy, jednocześnie w sposób nieuprawniony modyfikując przepisy ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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 Miejska w Murowanej Goślinie

Burmistrz Miasta i Gminy Murowana Goślina