



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 czerwca 2024 r.

Poz. 5735

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.217.2024.8

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

#### orzekam

nieważność § 1 ust. 1 pkt 1) w zakresie zwrotu „za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu”, § 1 ust. 1 pkt 3) w zakresie zwrotu „za każdą rozpoczętą godzinę zabezpieczenia” oraz § 1 ust. 2 w zakresie zwrotu "który uczestniczył w szkoleniu podstawowym" uchwały nr II/10/2024 Rady Gminy Żelazków z dnia 27 maja 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Żelazków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 27 maja 2024 r. Rada Gminy Żelazków podjęła uchwałę nr II/10/2024 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Żelazków, 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 2024r., poz. 609) oraz art. 15 ust. 2 oraz art. 15a 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 29 maja 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 otrzymania wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny”. Na podstawie 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”.

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, 1429 i 1672) 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 ust. 1 uchwały rada uregulowała, iż „Ekwiwalent pieniężny dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Żelazków, który brał udział:

1) w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych ustala się na kwotę 17,00 zł (słownie: siedemnaście złotych 00/100) za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu;

2) w szkoleniach i ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty ustala się na kwotę 12,00 zł (słownie: dwanaście złotych 00/100/) za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia lub ćwiczeń,

3) w zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym na kwotę 17,00 zł słownie: siedemnaście złotych 00/100) za każdą rozpoczętą godzinę zabezpieczenia”.

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 w § 1 ust. 1 pkt 1) w zakresie zwrotu: „za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu” oraz § 1 ust. 1 pkt 3) w zakresie zwrotu: „za każdą rozpoczętą godzinę zabezpieczenia” – zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Żelazków zmodyfikowała zasady ustalania ekwiwalentu pomimo tego, że nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad ustalania ekwiwalentu, niż wynika to z przytoczonych przepisów ustawowych.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że wyżej przytoczone postanowienia § 1 ust. 1 pkt 1) oraz § 1 ust. 1 pkt 3) uchwały, wykraczają poza granice delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy, jednocześnie w sposób nieuprawniony modyfikując przepisy ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Niedozwolonej modyfikacji przepisu ustawowego dokonano również przy konstrukcji § 1 ust. 2 uchwały, w którym wskazano, że "Ekwiwalent pieniężny dla kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021r. o ochotniczych strażach pożarnych, który uczestniczył w szkoleniu podstawowym ustala się na kwotę 12,00 zł (słownie: dwanaście złotych00/100) za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia.". Zgodnie z przytoczonym przepisem uchwały ekwiwalent dla kandydata na strażaka ratownika OSP przysługuje za uczestnictwo w szkoleniu podstawowym. Natomiast zgodnie z treścią art. 15 ust. 1a pkt 1 w zw. z art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy taki ekwiwalent przysługuje za udział w szkoleniu podstawowym, ale tylko przygotowującym do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych. Z uwagi jednak na okoliczność, iż rada w treści omawianego § 1 ust. 2 uchwały odwołała się do brzmienia art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy wystarczające było stwierdzenie nieważności ww. przepisu jedynie w części, tj. w zakresie zwrotu "który uczestniczył w szkoleniu podstawowym".

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 rada dała wyraz w przepisie § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały. 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".

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

#### **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 Gminy Żelazków

Wójt Gminy Żelazków