



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 lipca 2024 r.

Poz. 6627

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.251.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 lipca 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 z późn. zm.)

orzekam

nieważność § 1 w zakresie zwrotu: ", za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej", § 2 w zakresie zwrotu: "za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań" oraz § 3 w zakresie wyrazu: "pożarniczych" i zwrotu: "liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej" uchwały nr III/28/24 Rady Miejskiej Turku z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej w Turku - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 czerwca 2024 r. Rada Miejska Turku podjęła uchwałę nr III/28/24 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej w Turku, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 czerwca 2024 r.

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

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 jako: "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". 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". 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".

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 jako: "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 obliguje 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; 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.

W § 1 uchwały Rada Miejska Turku postanowiła, że: "Ustala się ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej na terenie Gminy Miejskiej Turek, którzy uczestniczyli w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych w wysokości 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 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1251 z późniejszymi zmianami) przed dniem ustalenia ekwiwalentu, po zaokrągleniu w dół do pełnych złotych, za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej".

Badana uchwała w § 2 zawiera postanowienia odnoszące się do ekwiwalentu dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej w Turku za udział w zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo – gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym planie ratowniczym, gdzie ustalono jego wysokość na 20,00 zł (słownie: dwadzieścia złotych i 00/100) za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań.

§ 3 uchwały stanowi, że: "Ustala się ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej w Turku za uczestnictwo w szkoleniach i ćwiczeniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, Gminę Miejską Turek lub inne uprawnione podmioty w wysokości 20,00 zł (słownie: dwadzieścia złotych i 00/100) za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej".

W ocenie organu nadzoru, w zakresie delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy nie mieści się stanowienie o zasadach naliczania ekwiwalentu pieniężnego. Kwestię tę reguluje bowiem sama ustawa mocą art. 15 ust. 2, z którego wynika, 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".

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że postanowienie § 1 uchwały w zakresie zwrotu: ", za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej" wykracza poza granice delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy, jednocześnie w sposób nieuprawniony modyfikując przepis kompetencyjny, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W świetle powyższych rozważań, uzasadnionym jest także stwierdzenie, że regulacje § 2 uchwały w zakresie zwrotu: "za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań" zostały podjęte z przekroczeniem granic delegacji ustawowej wyrażonej w art. 15 ust. 2 ustawy z jednoczesną jej modyfikacją, a w konsekwencji z istotnym naruszeniem prawa.

Również unormowania § 3 uchwały w zakresie zwrotu: "liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej" zostały podjęte z przekroczeniem granic delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2

ustawy. 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. 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".

Zdaniem organu nadzoru za nieuprawnioną modyfikację zapisów ustawy należy uznać użycie przez radę w ww. przepisie uchwały wyrazu "pożarniczych" do określenia szkoleń i ćwiczeń, w którym udział może wziąć strażak ratownik OSP. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do zawężenia szkolenia / ćwiczenia tylko do pożarniczego. Wskazany wyżej zapis uchwały w sposób istotny narusza 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".

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Miejska Turku wskazała: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 poz. 609 z późn. zm.), dalej jako: "u.s.g.". Należy jednak zauważyć, że przepis ten nie może stanowić samoistnej podstawy do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. jest normą generalną i wyraźnie wskazuje na to, że rada gminy, podejmując w oparciu o ten przepis uchwały, powinna każdorazowo i dodatkowo wskazać przepis szczególny, upoważniający do konkretnego działania. Przepis ten nie oznacza nieograniczonego katalogu uprawnień rady do stanowienia w dowolnie wybranej sprawie, gdyż warunkiem skorzystania z określonego uprawnienia musi być wyraźne wskazanie w konkretnej ustawie (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 2 lipca 2008 r., II SA/Bd 345/08, CBOSA). Przepisem szczególnym uprawniającym do podjęcia badanej uchwały jest art. 15 ust. 2 ustawy i to on powinien znaleźć się w podstawie prawnej uchwały, w ewentualnym powiązaniu z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. stanowiącym normę generalną. Niemniej jednak organ nadzoru wskazuje, że powołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały przez organ stanowiący gminy nie stanowi istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie jej nieważności, ponieważ w stanie prawnym obowiązującym w dniu wydania uchwały istniała podstawa prawna do jej podjęcia przez organ, który ją wydał (por. wyrok NSA z 20 lipca 2012 r., I OSK 843/12, wyrok WSA w Białymstoku z 16 lutego 2021 r., II SA/Bk 28/21 - CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, należało orzec 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 Miejska Turku

Burmistrz Miasta Turku