



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 1369

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.16.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 stycznia 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 uchwały nr LV/405/2023 Rady Gminy Wijewo z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie określenia wysokości ekwiwalentu wypłacanego strażakowi ratownikowi w części obejmującej: § 1 ust. 1 pkt 1 w zakresie zwrotu: "naliczanych za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej", § 1 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu: "naliczanych za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej" oraz § 1 ust. 1 pkt 3 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 grudnia 2023 r. Rada Gminy Wijewo podjęła uchwałę nr LV/405/2023 w sprawie określenia wysokości ekwiwalentu wypłacanego strażakowi ratownikowi, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2023, poz. 40 ze zm.) oraz art. 15 ust. 2 i art. 15a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 194 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 grudnia 2023 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 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". 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".

Podkreślić należy, że 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). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek 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". 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 ust. 1 Rada Gminy Wijewo postanowiła: "Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP, kandydata na strażaka ratownika OSP o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 w ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych oraz strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych: 1) za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej w wysokości 20,00 zł naliczanych za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, 2) za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu w wysokości 10,00 zł naliczanych za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. 3) za udział w innych zadaniach, które obejmują pomoc przy organizacji imprez kulturalnych, zabezpieczenie porządku podczas imprez i uroczystości, kierowanie ruchem w wysokości 8,00 zł. Początkiem wykonywania zadań jest czas przystąpienia do ich wykonywania w terenie".

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 przepisy § 1 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w zakresie zawartych w nich zwrotów: "naliczanych za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej", wykraczają poza granice delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy, a jednocześnie w sposób nieuprawniony modyfikują przepis kompetencyjny, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwych regulacji.

Treść § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały wskazuje, że Rada Gminy Wijewo, podejmując tę regulację, skorzystała z upoważnienia, o którym mowa w art. 15a ustawy. Zgodnie z tym przepisem: "Rada gminy może, w drodze uchwały, przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15. W uchwale wskazuje się te zadania raz wysokość i sposób ustalenia ekwiwalentu pieniężnego". Przyznanie ekwiwalentu, o którym mowa w tym przepisie, jest zatem fakultatywne. Jeśli już jednak rada gminy podejmie decyzję o przyznaniu takiego ekwiwalentu, to w uchwale winna unormować

wszystkie wymagane przez ustawodawcę kwestie. Tymczasem analiza treści § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały prowadzi do wniosku, że rada nie wskazała sposobu ustalenia ekwiwalentu pieniężnego. Tym samym nie jest jasne, czy określony w tym przepisie ekwiwalent ("w wysokości 8,00 zł") przysługuje jednorazowo (tj. za wykonanie całego zadania), czy też jest ustalany za każdą godzinę wykonywania zadania i jak naliczaną (np. rozpoczętą czy pełną).

Nie wskazując sposobu ustalenia ekwiwalentu pieniężnego, rada nie zrealizowała w sposób prawidłowy i kompleksowy normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15a ustawy, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym. Pominięcie prawotwórcze w omawianym zakresie czyni wadliwą całą regulację uchwały podjętą na podstawie omawianego upoważnienia ustawowego. Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały.

Z treści wprowadzenia do wyliczenia zawartego w § 1 ust. 1 uchwały wynika, że rada w tym przepisie, poza wysokością ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu (pkt 1 i pkt 2), ustala także wysokość ekwiwalentu dla "kandydata na strażaka ratownika o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 w ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych" oraz dla "strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych". Tymczasem w omawianej jednostce redakcyjnej uchwały (tj. w ust. 1 w § 1) - wbrew zapowiedziom zawartych we wprowadzeniu do wyliczenia - nie unormowano wskazanych zagadnień. Wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla kandydatów na strażaków ratowników OSP Rada Gminy Wijewo ustaliła dopiero w § 1 ust. 2 uchwały. Z kolei w uchwale w ogóle nie określono wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy (zabezpieczenie obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym [miejskim] planie ratowniczym).

Błędne zredagowanie przepisów § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały nie stanowi jednak, zdaniem organu nadzoru, istotnego naruszenia prawa, które skutkowałoby stwierdzeniem ich nieważności. Z uwagi jednak na treść art. 15 ust. 1a pkt 2 ustawy ("Ekwiwalent pieniężny otrzymują również: [...] 2) strażak ratownik OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych") zasadnym byłoby przeanalizowanie przez Radę Gminy Wijewo, czy gmina posiada środki finansowe na ekwiwalent pieniężny dla tej grupy strażaków ratowników OSP i ewentualne uzupełnienie uchwały poprzez ustalenie wysokości takiego ekwiwalentu.

W świetle powyższego, 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 Wijewo

Wójt Gminy Wijewo