



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 lutego 2024 r.

Poz. 1734

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.18.2024.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 lutego 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 ust. 1 w zakresie zwrotu „naliczonego za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej”, § 1 ust. 1 pkt b w zakresie zwrotu „pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Śmigiel” uchwały nr LXXII/545/2023 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Miejska Śmigła podjęła uchwałę nr LXXII/545/2023 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych, 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 poz. 40, 572, 1463 i 1688) oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 stycznia 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.

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.), dalej: „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". 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".

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 wskazała, że: „Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Śmigiel naliczonego za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej w wysokości: a) 20,00 zł za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, b) 15,00 zł za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Śmigiel, c) 10,00 zł za udział w działaniach o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych.".

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 danie drugie, 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". 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.

Niezależnie od tego zdaniem organu nadzoru § 1 ust. 1 pkt b uchwały w zakresie zwrotu: „pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Śmigiel" 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 Śmigiel. 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 dojść do wniosku, 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 określoną gminę - z jednoczesnym pominięciem ekwiwalentu za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez inne uprawnione podmioty.

Ponadto za nieuprawnioną modyfikację zapisów ustawy należy uznać użycie przez radę w ww. przepisie uchwały zwrotu „pożarniczym" do określenia ćwiczenia, w którym udział może wziąć strażak ratownik OSP. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do zawężenia ćwiczenia jedynie do ćwiczenia 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".

Mając na uwadze powyższe ustalenia, należy stwierdzić, że postanowienia § 1 ust. 1 uchwały w zakresie zwrotu: „naliczonego za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej” oraz § 1 ust. 1 pkt b w zakresie zwrotu: „pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Śmigiel” wykraczają poza granice delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy oraz jednocześnie w sposób nieuprawniony modyfikują przepisy ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie sprawy, 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 Miejska Śmigła

Burmistrz Śmigła