




PROKURATURA REGIONALNA
W BIAŁYMSTOKU
ul. Włóknienna 32
15-464 BIAŁYSTOK
tel. 85 67-68-100; fax 85 73-27-913

Białystok, dnia 23 lutego 2024 r.

2001-4.Pa.3.2024

**Rada Miejska
w Ciechanowcu
ul. Mickiewicza 1
18-230 Ciechanowiec**

W załączeniu uprzejmie przesyłam skargę Prokuratora Regionalnego w Białymstoku na uchwałę Rady Miejskiej w Ciechanowcu, z dnia 25 stycznia 2024 roku, w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych (*Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego 2024, poz. 599*).

**Naczelnik 4 Wydziału
Organizacyjno-Sądowego**

Marcin Faszczka

MF/mf



PROKURATURA REGIONALNA
W BIAŁYMSTOKU
ul. Włókiennicza 32
15-464 BIAŁYSTOK
tel. 85 67-68-100; fax 85 73-27-913

Białystok, dnia 23 lutego 2024 roku

2001-4.Pa.3.2024

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Białymstoku**

za pośrednictwem

**Rady Miejskiej
w Ciechanowcu**

Strona skarżąca : Prokurator Regionalny w Białymstoku
ul. Włókiennicza 32, 15-464 Białystok
REGON 363858530, NIP 5423254325

Organ administracji : Rada Miejska w Ciechanowcu

SKARGA

Prokuratora Regionalnego w Białymstoku na uchwałę Rady Miejskiej w Ciechanowcu, z dnia 25 stycznia 2024 roku, w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych (*Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego 2024, poz. 599*).

Działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 2 a i § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (*tj. Dz. U. 2023, poz. 1634 z późn. zm.*) oraz art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. prawo o prokuraturze (*tj. Dz. U. 2023, poz. 1360 z późn. zm.*):

I. zaskarżam w całości uchwałę Rady Miejskiej w Ciechanowcu z dnia 25 stycznia 2024 r., w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych (*Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego 2024, poz. 599*) w zakresie wskazanym poniżej.

II. Uchwale tej zarzucam:

1/ Istotne i rażące naruszenie prawa materialnego - przepisu art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (*tj. Dz. U. 2023 r. poz. 40, z późn. zm*) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez ograniczenie – w § 1 zaskarżonej uchwały – przyznawania ekwiwalentu pieniężnego przyznawanego strażakom ratownikom OSP do udziału w szkoleniach lub ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, podczas gdy norma kompetencyjna ww. art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych takiego ograniczenia nie zawiera, a w konsekwencji nieuprawnioną modyfikację normy rangi ustawowej,

2/ Istotne i rażące naruszenie prawa materialnego - przepisu art. 15 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (*tj. Dz. U. 2023 r. poz. 40, z późn. zm*) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez uzależnienie – w § 2 zaskarżonej uchwały – możliwości uzyskania przez kandydata na strażaka ratownika OSP, będącego uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, ekwiwalentu pieniężnego za udział w szkoleniu od warunku „posiadania przez gminę na ten cel środków”, podczas gdy właściwa rada gminy (miasta) posiada jedynie uprawnienie do określenia wysokości ekwiwalentu przysługującego kandydatom na strażaka ratownika OSP, a nie do określenia warunków jego uzyskania i modyfikowania przepisów ustawowych, gdyż sam ekwiwalent przyznawany jest z mocy przepisu rangi ustawowej „stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych”, co pozostaje w sprzeczności z

wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego, poprzez naruszenie zasady przyzwoitej legislacji i odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia.

- III. Na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, **wnoszę o:**

stwierdzenie nieważności w całości uchwały Rady Miejskiej w Ciechanowcu z dnia 25 stycznia 2024 r. Nr 482/LXII/24, w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych (*Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego 2024, poz. 599*).

UZASADNIENIE

W dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Miejska w Ciechanowcu podjęła uchwałę Nr 482/LXII/24, w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z 2024 r., poz. 599.

Jako podstawę prawną podjęcia ww. uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 1, 1a i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych.

W § 1 uchwały, Rada Miejska w Ciechanowcu postanowiła, że strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, otrzymuje ekwiwalent pieniężny w wysokości 1/175 przeciętnego wynagrodzenia, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przed dniem ustalenia ekwiwalentu, za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży.

Powyższe unormowanie pozostaje w sprzeczności z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten bowiem nie ogranicza uprawnień strażaków ratowników OSP do uzyskania ekwiwalentu za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym wyłącznie przez Państwową Straż Pożarną lub określoną gminę. Jak wynika z literalnego brzmienia przepisu, są oni uprawnieni do uzyskania ekwiwalentu za udział w szkoleniu organizowanym przez każdy podmiot. Norma ustawowa nie zawiera w tym zakresie jakiegokolwiek ograniczenia.

Jak wynika z unormowania zawartego w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach prawa. Z ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego wynika, że organ wydając przepisy prawa miejscowego musi działać ściśle w granicach konstytucyjnie określonej zasady praworządnego postępowania, a jego kompetencje nie mogą być domniemywane, rozszerzane, ani wyprowadzane w ramach analogii (*zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt K 25/99, LEX nr 41212*). Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego, jako akt podjęty w ramach upoważnienia ustawowego, udzielonego do tworzenia aktów prawa miejscowego, musi respektować postanowienia aktów prawnych powszechnie obowiązujących wyższego rzędu, czyli ustaw oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Poszanowanie to oznacza, że zarówno ich treść, jak i tryb stanowienia nie mogą pozostawać w oderwaniu od zapisów innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. Tymczasem, przepis § 1 zaskarżonej uchwały, ustanowiony został wbrew literalnemu brzmieniu normy ustawowej. Stanowienie takich norm jest niedopuszczalne i stanowi rażące naruszenie prawa.

W § 2 przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w Ciechanowcu postanowiła, że kandydat na strażaka ratownika OSP, będący uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośrednio udziału w działaniach ratowniczych, kandydat na strażaka ratownika OSP może otrzymać ekwiwalent pieniężny za udział w szkoleniu w wysokości 1/175 przeciętnego wynagrodzenia, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przed dniem ustanowienia ekwiwalentu, za każdą rozpoczętą godzinę, pod warunkiem, że gmina posiada na ten cel środki.

Powyższe unormowanie pozostaje w sprzeczności z art. 15 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepis ten uzależnia bowiem możliwość uzyskania przez kandydata na strażaka ratownika OSP, będącego uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego bezpośrednio udziału w działaniach ratowniczych, ekwiwalentu pieniężnego za udział w szkoleniu od warunku „posiadania przez gminę na ten cel środków”, podczas gdy właściwa rada gminy (miasta) posiada jedynie uprawnienie do określenia wysokości ekwiwalentu przysługującego kandydatom na strażaka ratownika OSP. Rada Miejska w Ciechanowcu *de facto*, przepisem prawa wewnętrznego, określiła warunki uzyskania ekwiwalentu, modyfikując przy tym częściowo przepis ustawowy, gdyż ekwiwalent przyznawany jest z mocy przepisu rangi ustawowej „stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych”, a nie „pod warunkiem, że gmina posiada na ten cel środki”. Niezależnie od bliskości obu sformułowań wskazać należy, że sformułowanie ustawowe mówi o ogólnie posiadanych przez gminę środkach finansowych, zaś sformułowanie użyte w zaskarżonej uchwale o środkach posiadanych „na ten cel”. Nadto, użycie w treści zaskarżonego przepisu sformułowania „kandydat na strażaka ratownika OSP (...) może otrzymać ekwiwalent” wprowadza w błąd, gdyż mamy do czynienia z przepisem rangi prawa miejscowego, a nie przepisem ustawowym. Powoduje to brak odpowiedniej określoności zaskarżonego przepisu. 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. 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. II OSK 2058/11, LEX 1152130). Brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK, LEX nr 54067): przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, do działalności organów samorządu w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady co nie jest zabronione, jest dozwolone, lecz zasadę dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje (*por. wyrok z dnia 24 maja 1993 r., III SA 2017/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 113 oraz wyrok z dnia 23 marca 2000r., II SA/Ka 2402/00, LEX 10400*). Organy samorządu terytorialnego, będąc pierwotnym adresatem prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego, są legitymowane do wydawania aktów prawa miejscowego tylko wówczas i tylko w takim zakresie, który wynika bezpośrednio i wprost z woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi, przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (*por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, LEX nr 78046, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt. II OSK 1077/09, LEX nr 59727, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 170/10, LEX nr 597353; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17, LEX nr 2240053, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, LEX nr 3085641*).

Organy samorządu gminnego, będąc pierwotnym adresatem prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego, są legitymowane do wydawania aktów prawa miejscowego tylko wówczas i tylko w takim zakresie, który wynika bezpośrednio i wprost z woli ustawodawcy, wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Również z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (*Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607, z późn. zm.*) wynika, że społeczności lokalne mają pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy, ale z wyraźnym zastrzeżeniem, iż swoboda ta rozciąga się w zakresie określonym prawem (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 marca 2007 r., sygn. akt V SA/Wa 1058/07, LEX nr 341327*). Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę o uchylene w całości uchwały Rady Miejskiej w Ciechanowcu z dnia 25 stycznia 2024 r. Nr 482/LXII/24, w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych. Całokształt naruszeń prawa, zawartych w jej treści, nie pozwala bowiem postrzegać jej jako prawidłowego aktu prawa miejscowego.

MF/mf

PROKURATOR
PROKURATURY REGIONALNEJ

Marcin Faszczka

Załączniki :

- 2 odpisy skargi

