

Załącznik do uchwały Nr LXXIII/548/2023

Rady Miejskiej w Kętrzynie

z dnia 1 czerwca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
ul. Emilii Plater 1
10 – 562 Olsztyn

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Kętrzynie
ul. Sikorskiego 49
11-400 Kętrzyn

Organ: Rada Miejska w Kętrzynie
ul. Wojska Polskiego 11
11 – 400 Kętrzyn
reprezentowana przez
Przewodniczącego Rady Miejskiej

Odpowiedź na skargę

Prokuratora Rejonowego w Kętrzynie na uchwałę Rady Miejskiej w Kętrzynie nr LVI/419/2022 z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom Ochotniczej Straży Pożarnej w Kętrzynie za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.). Rada Miejska w Kętrzynie przekazuje pismo – skargę Prokuratora Rejonowego w Kętrzynie, które wpłynęło do Rady Miejskiej w Kętrzynie w dniu 8 maja 2023r. na uchwałę Rady Miejskiej w Kętrzynie nr LVI/419/2022 z dnia 30 czerwca 2022 r. roku w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom Ochotniczej Straży Pożarnej w Kętrzynie za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu **wnosząc o jej oddalenie w całości.**

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Kętrzynie w dniu 30 czerwca 2022 r. przyjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom Ochotniczej Straży

Pożarnej w Kętrzynie za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Podjęcie w/w uchwały wynika bezpośrednio z art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 194 z późn. zm.), dalej określana jako: „Ustawa”.

Skargę na powyższą uchwałę za pośrednictwem Rady Miejskiej w Korszach wniósł Prokurator Rejonowy w Kętrzynie. Zawiadomieniem z dnia 5 maja 2023 roku Burmistrz Korsz na podstawie art. 231 §1 k.p.a. przekazał w/w skargę według właściwości do Rady Miejskiej w Kętrzynie wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

Prokurator Rejonowy w Kętrzynie zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa materialnego : art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 194 z późn. zm.); art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.; art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez :

- wskazanie w § 1 zaskarżonej uchwały, iż ekwiwalent pieniężny należny jest za udział w działaniach ratowniczych lub akcjach ratowniczych, szkoleniu i ćwiczeniach, co stanowi zmianę obowiązujących w tym zakresie unormowań ustawowych tj. art. 15 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym ekwiwalent naliczany jest za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu jednostki ochotniczej straży pożarnej.
- wskazanie w § 1 pkt. 1 zaskarżonej uchwały, iż ekwiwalent pieniężny strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniach ratowniczych lub akcjach ratowniczych wynosi 35 zł, co stanowi przekroczenie maksymalnego ekwiwalentu pieniężnego, określonego w art. 15 ust. 2 ustawy , który w momencie podjęcia uchwały wynosił 32,35 zł;
- wskazanie w § 3 zaskarżonej uchwały, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko Mazurskiego z mocą obowiązującą od 1 czerwca 2022r.

Odnosząc się do zarzutów postawionych w przedmiotowej skardze, organ pragnie podkreślić w pierwszej kolejności, iż wbrew twierdzeniom Skarżącego, przy podejmowaniu skarżonej uchwały działał zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności w granicach upoważnienia rady gminy.

Nie ulega wątpliwości, iż obowiązkiem organu stanowiącego przepisy prawa miejscowego tj. Rady Miejskiej w Kętrzynie, zgodnie z art. 15. ust. 2 zdanie pierwsze Ustawy jest ustalenie wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział strażaka ratownika OSP w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu.

Literalne brzmienie przepisów ustawy określa granice upoważnienia rady gminy, zgodnie z którym rada gminy ma jedynie określić wysokość ekwiwalentu pieniężnego za udział w następujących zdarzeniach: działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu natomiast określenie zasad jego obliczania i wypłacania - „od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej” stanowi wykroczenie poza upoważnienie, wynikające z powołanego wyżej przepisu ustawy.

Zasady wypłacania ekwiwalentu – tj. „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej”, określa art. 15 ust. 2 Ustawy.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem administracyjno-sądowym, w uchwale - akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych, uchwały są wydawane na "na podstawie" i "w granicach" upoważnień zawartych w aktach wyższego rzędu, a upoważnienia te nie mogą przekazywać do ponownego uregulowania kwestii, które już uregulowano w powszechnie obowiązującym prawie.

Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa powtarzanie zapisów ustawy stanowi istotne naruszenie prawa w związku z naruszeniem wymogów poprawnej legislacji, mających swoje umocowanie w rozporządzeniu z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", a w szczególności w § 137 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia zakazujących regulowania w akcie wykonawczym spraw nie przekazanych w upoważnieniu ustawowym, powtarzania w akcie wykonawczym tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym oraz zamieszczania w nim przepisów niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi. *Wyrok NSA we Wrocławiu z 25.03.2003 r., II SA/Wr 2572/02, Wyrok WSA w Gliwicach z 16.09.2014 r., IV SA/Gl 1155/13, Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21.11.2012 r., II SA/Go 778/12,*

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego **wysokości ekwiwalentu pieniężnego**, Rada wskazuje, iż został on obliczony zgodnie z art. 15 ust. 2 Ustawy, tj. nie przekracza 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 2022 r. poz. 504, 1504 i 2461) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego.

W komunikacie Prezes Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 maja 2022r. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" z 2022r. poz. 469 ogłosił przeciętne wynagrodzenie miesięczne w kwocie 6235,22 zł. Tym samym maksymalna wysokość ekwiwalentu wynosi 35,63 zł. Rada Miejska w Kętrzynie uchwaliła wysokość ekwiwalentu w granicach przyznanej przepisami prawa uprawnień.

Prokurator w swojej skardze powołuje się na Komunikat Prezes Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie przeciętnego wynagrodzenia, ogłoszony na podstawie art. 20 ust. 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2021 r (M. P. z 2022 r. poz. 175), który nie stanowi podstawy obliczenia wysokości ekwiwalentu, zgodnie z art. 15 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

W tym miejscu wskazać należy, że w myśl art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ogłoszenie aktu

normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jak stanowi jednocześnie ust. 2 tego przepisu, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes prawny państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym. Natomiast art. 5 stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit). Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu.

Problem niedziałania prawa wstecz był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się, że zakaz lex retro non agit dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (orzeczenie z dnia 30 listopada 1993 r. sygn. akt K 18/92, OTK 1993, Nr 2, poz. 41; wyrok z dnia 27 lutego 2002 r. sygn. akt K 47/01, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 6; orzeczenie z dnia 19 października 1993 r. sygn. akt K 14/92, OTK 1993, Nr 2, poz. 35; wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r. sygn. akt P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 15).

Dodatkowo należy podkreślić, że wsteczna moc prawa może dotyczyć, co do zasady, ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (zob. wyroki NSA z dnia 19 listopada 2010 r. sygn. akt II FSK 1272/09, oraz z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt II FSK 3195/12).

Rada Miejska w Kętrzynie wykazała, że wystąpiły okoliczności szczególne, które wymagały nadania podejmowanej uchwale mocy wstecznej; które opisała w uzasadnieniu uchwały: „*W dniu 28.06.2022r. strażacy ratownicy ochotniczej straży pożarnej uczestniczyli w działaniu ratowniczym polegającym na gaszeniu pożaru zakładu poligraficznego. W związku z powyższym w celu wypłacenia ekwiwalentu pieniężnego niezbędne jest ustalenie mocy obowiązującej uchwały od dnia 1 czerwca 2022r.*”

Treść § 3 zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Kętrzynie odpowiada zasadom określonym w § 51 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej":

„1.Przepisowi o wejściu ustawy w życie, który nadaje moc wsteczną ustawie albo jej poszczególnym przepisom, można nadać brzmienie: "Ustawa wchodzi w życie ..., z mocą od

dnia ..." albo "Ustawa wchodzi w życie ..., z tym że art. ... z mocą od dnia ...", albo "Ustawa wchodzi w życie ..., z wyjątkiem art. ..., który wchodzi w życie z dniem ..., z mocą od dnia ...".

Ustosunkowując się do treści zarzutów wskazanych w Skardze organ raz jeszcze podkreśla, iż działał w tej sprawie na podstawie obowiązujących przepisów i w zakresie przyznanego mu władztwa, którego granice, wyznaczają nie tylko cele ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, ale także konstytucyjne zasady: samodzielności samorządu terytorialnego i stanowienia prawa miejscowego, wynikające odpowiednio z art. 163 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z powyższym organ wnosi o oddalenie skargi Prokuratora Rejonowego w Kętrzynie w całości.

Przewodniczący
Rady Miejskiej w Kętrzynie
(-) Rafał Rypina