

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.24.2020.AOlc

z dnia 25 lutego 2020 r.

Burmistrz Krosna Odrzańskiego

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

stwierdzam nieważność

Zarządzenia Nr 11/20 Burmistrza Krosna Odrzańskiego z dnia 24 stycznia 2020 r. w sprawie zasad wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym dla członków jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych Gminy Krosno Odrzańskie, w części dotyczącej § 2 ust. 2, § 3 ust. 3 oraz Załącznika nr 1 i 2 do Zarządzenia nr 11/20 w zakresie słów "pod odpowiedzialnością karną z ar. 233 kodeksu karnego".

Uzasadnienie

W dniu 24 stycznia 2020r. Burmistrz Krosna Odrzańskiego wydał Zarządzenie nr 11/20 w sprawie zasad wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym dla członków jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych Gminy Krosno Odrzańskie, zwane dalej "Zarządzeniem". W podstawie prawnej Zarządzenia wskazano przepisy art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1372, 1518 i 1593) oraz uchwałę Nr IX/83/19 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych, uczestniczących w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Krosno Odrzańskie.

Wskazane Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 4 lutego 2020r.

W toku badania legalności przedmiotowego Zarządzenia, organ nadzoru stwierdza, iż jest ono w części niezgodne z prawem.

Zgodnie z treścią przywołanego w podstawie prawnej Zarządzenia art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1372 t.j. ze zm.) „Członek ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, otrzymuje ekwiwalent pieniężny. Wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały”. Ekwiwalent ten nie przysługuje członkowi ochotniczej straży pożarnej za czas nieobecności w pracy, za który zachował wynagrodzenie (art. 28 ust. 3 ustawy).

W zakwestionowanym przez organ nadzoru § 3 ust. 3 Zarządzenia Burmistrz Krosna Odrzańskiego postanowił, że: Członek OSP, który nie złożył wniosku w terminie określonym w ust.

1, traci prawo do wypłaty ekwiwalentu za okres, za który nie złożył wniosku". Zdaniem organu nadzoru brak jest podstawy prawnej do stworzenia przez organ wykonawczy gminy przepisu określającego sytuacje, w których ekwiwalent pieniężny za udział w działaniach ratowniczych lub szkoleniu pożarniczym nie przysługuje. Skoro ustawa nie przewidziała wyjątków od zasady wypłaty ekwiwalentu, a uprawnienie rady gminy ogranicza się do ustalenia wysokości ekwiwalentu, to wójt/burmistrz czy prezydent miasta mają uprawnienie do wydania zarządzenia wykonawczego do uchwały, którego celem jest wykonanie uchwały a nie wprowadzanie nowych norm prawnych tworzących wyjątki od przepisów ustawowych.

Potwierdzeniem powyższego jest, wyrok NSA sygn. akt I OSK 1298/09 z dnia 21 stycznia 2010 r., zgodnie z którym "Ekwiwalent pieniężny, o jakim mowa w art. 28 ust. 1 ustawy z 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej stanowi odpowiednik wartości pracy strażaka ochotnika na rzecz ochrony przeciwpożarowej. Nie jest on odpowiednikiem wynagrodzenia za pracę. Zgodnie z zasadą wynikającą z wskazanego przepisu należy się on wszystkim tym, którzy brali udział w akcjach ratowniczych lub szkoleniach przeciwpożarowych. Jedyne wyjątek od tej zasady zawarty został w ust. 3 art. 28 ustawy".

Następnie, w końcowej części wzorów wniosków o wypłatę ekwiwalentu, zawartych w Załączniku nr 1 i 2 do zarządzenia, Burmistrz wprowadził zapis "Podpis członka OSP złożony jest równoznaczny ze złożeniem oświadczenia następującej treści: "Oświadczam pod odpowiedzialnością karną z art. 233 kodeksu karnego, że nie zachowałem wynagrodzenia za czas nieobecności w pracy w rozumieniu art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2019r. poz. 1372, 1518 i 1593)". Powyższe odniesienie do art. 233 kodeksu karnego, w ocenie organu nadzoru, nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa. Zgodnie z art. 233 § ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 z późn. zm.), kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. W myśl § 1a ww. art. 233, jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jemu samemu lub jego najbliższemu, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Warunkiem odpowiedzialności jest, aby przyjmujący zeznanie, działając w zakresie swoich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie lub odebrał od niego przyrzeczenie (art. § 2). Przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej (art. 233 § 6). W świetle kodeksu karnego, przepisy o fałszywych zeznaniach stosuje się odpowiednio do fałszywych oświadczeń złożonych w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, jeżeli przepis ustawowy dotyczący postępowania wyraźnie przewiduje odebranie oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. W wyroku z dnia 18 maja 2009 r. sygn. akt IV KK 459/08 Sąd Najwyższy, stwierdził, "upoważnienie do uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za złożenie oświadczenia, o którym mowa w art. 233 § 6 k.k., musi wynikać z ustawy, na podstawie której prowadzone jest postępowanie, zatem takiego upoważnienia nie może kreować akt rangi podustawowej. Stwierdzić trzeba, że przepisy ustawy o ochronie przeciwpożarowej, odnoszące się do wypłaty ekwiwalentu, nie przewidują obowiązku poświadczenia przewidzianych danych, pod rygorem odpowiedzialności karnej, a zatem ani rada gminy ani tym bardziej jej organ wykonawczy,

nie są uprawnione do stanowienia w tym zakresie. Tym samym należy stwierdzić nieważność załączników 1 i 2 w zakresie słów "pod odpowiedzialnością karną z art. 233 kodeksu karnego".

Na koniec należy wskazać, że żaden przepis ustawy o ochronie przeciwpożarowej ani ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia rady gminy ani organu wykonawczego do określania zasad działania ani określania kompetencji poszczególnych osób reprezentujących samodzielny podmiot, jakim jest ochotnicza straż pożarna. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, ochotnicza straż pożarna funkcjonuje w oparciu o przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach. W myśl art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2019 r., poz. 713 t.j.), stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych, które samodzielnie określa m.in. struktury organizacyjne i uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej szczegółowe zadania i organizację ochotniczej straży pożarnej i ich związku określa statut. To statut stowarzyszenia, zgodnie z art. 10 ustawy o stowarzyszeniach określa prawa i obowiązki członków, władze i ich kompetencje oraz sposób reprezentowania stowarzyszenia. Tymczasem w przedmiotowym Zarządzeniu w § 2 ust. 2 wskazano, że "Dane zawarte we wniosku, o którym mowa w ust. 1 potwierdza Naczelnik OSP, a w przypadku gdy dowódcą zastępu ratowniczego był Naczelnik OSP, potwierdzenia dokonuje Prezes OSP". Po pierwsze przepis ten ingeruje w statutową materię ochotniczych straży pożarnych, który może odmiennie regulować kwestię reprezentacji i uprawnień. Po drugie nie znajduje uzasadnienia wprowadzenie obowiązku potwierdzania przez Naczelnika OSP/Prezesa OSP wszystkich danych zawartych we wniosku, tj. danych osobowych, numeru konta. W związku z powyższym przepis ten istotnie narusza prawo tj. art. 19 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Lubuskiego

Paweł Witt

Wydział Nadzoru i Kontroli - Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli