



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 10 marca 2023 r.

Poz. 2125

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.158.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 3 marca 2023 r.

Rada Gminy w Łęczycy

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LXIII/356/2023 Rady Gminy w Łęczycy z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Łęczycy za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Łęczycy podjęła w dniu 31 stycznia 2023 r. uchwałę w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Łęczycy za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy w Łęczycy zawiadomienia z dnia 20 lutego 2023 r., znak: PNIK-I.4131.158.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Wiceprzewodnicząca Rady Gminy w Łęczycy poinformowała, że uchwała zostanie zmieniona na najbliższej sesji.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujące stanowisko.

Podstawę przyjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 poz. 194) - zwanej dalej ustawą. Zgodnie z tym przepisem strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny (ust. 1). 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 2022 r. poz. 504, 1504, 2461) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Ekwiwalent pieniężny jest wypłacany z budżetu właściwej gminy (ust. 2).

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły § 2 uchwały, zgodnie z którym strażakom ratownikom ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Łęczyca za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniach ratowniczych, polegającą na zabezpieczeniu terenu w miejscu siedziby OSP, przysługuje ekwiwalent pieniężny w wysokości 15.00 zł.

Tym samym Rada uregulowała, że ekwiwalent przysługuje za udział w działaniach ratowniczych polegających na zabezpieczeniu terenu w miejscu siedziby OSP, tymczasem ustawodawca zawarł definicję działań ratowniczych w art. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym ilekroć w ustawie jest mowa o działaniach ratowniczych należy przez to rozumieć *działania*, o których mowa w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2057). Przepis art. 2 pkt 2 ww. ustawy stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o działaniach ratowniczych rozumie się przez to każdą czynność podjętą w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Należy zatem stwierdzić, że w tym zakresie Rada dokonała niedopuszczalnej modyfikacji przepisów ustawowych oraz zawężenia zakresu przedmiotowego działań ratowniczych za które przysługuje ekwiwalent do tych polegających wyłącznie na zabezpieczeniu terenu w miejscu siedziby OSP.

Ponadto Rada uregulowała, że ekwiwalent przysługuje "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniach ratowniczych". W świetle powyższego należy stwierdzić, że Rada dopuściła się modyfikacji regulacji ustawowej, bowiem wskazała, że ekwiwalent przysługuje „za każdą godzinę udziału”. Tymczasem art. 15 ust. 2 ustawy stanowi, że wysokość ekwiwalentu pieniężnego powinna być naliczana za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Zwrot użyty przez ustawodawcę określa moment rozpoczęcia naliczania ekwiwalentu dla strażaków ratowników OSP i ma na celu ujednolicenie zasad jego wypłacania. Rada przyjmując określenie "za każdą godzinę udziału" wprowadza dowolność uznania momentu (zdarzenia) uprawniającego do wypłacenia ekwiwalentu pieniężnego, bowiem pojęcie to, w ocenie organu nadzoru, jest szersze od regulacji przyjętej przez ustawodawcę.

Należy zatem stwierdzić, że w tym zakresie Rada dokonała niedopuszczalnej modyfikacji przepisów ustawowych, bowiem § 2 uchwały nie jest dosłownym powtórzeniem art. 15 ust. 2 ustawy, a przeciwnie wprowadza odmienną od ustawy regulację. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że modyfikacje stanowią istotne naruszenie prawa, bowiem modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy uchwały może prowadzić do interpretacji odmiennej bądź sprzecznej z intencjami ustawodawcy.

Zaznaczyć jednocześnie należy, że w orzecznictwie sformułowany został pogląd, że istnieje możliwość powtórzenia regulacji ustawowych – w takim przypadku powtórzenia w aktach prawa miejscowego innych regulacji normatywnych powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego ma być podstawą odtworzenia normy prawnej (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 sierpnia 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 368/15). Takie powtórzenie powinno również być podyktowane względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego. Mając na uwadze, że omawiana uchwała jest aktem prawa miejscowego, adresowanym do odbiorcy lokalnego, który powinien mieć pełną wiedzę o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach, pozostawienie w obrocie prawnym sformułowania przyjętego przez Radę będzie prowadzić do błędnej interpretacji przepisu ustawy. Rada kierując się powyższą regułą nie spotkałaby się z zarzutem naruszenia zasad techniki legislacyjnej o niedopuszczalności powtarzania w uchwale przepisów ustawy, bowiem w tym konkretnym przypadku uzasadnione jest ustalenie przez radę wysokości ekwiwalentu pieniężnego w powiązaniu z brzmieniem art. 15 ust. 2 ustawy, który precyzuje zakres przedmiotowy wysokości ekwiwalentu za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej.

Poglądy te potwierdzone zostały w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 lipca 2022 r. sygn. akt III SA/Łd 441/22, z dnia 21 grudnia 2022 r. sygn. akt III SA/Łd 684/22, z dnia 25 stycznia 2023 r. sygn. akt III SA/Łd 597/22.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIII/356/2023 Rady Gminy w Łęczycy z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Łęczyca za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Wójt Gminy Łęczyca