DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 10 maja 2024 r.

Poz. 3917

Podpisany przez:
Aleksandra Brochocka
Data: 2024-05-10 13:56:48

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.365.2024
WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2024 r.

Rada Gminy Nowe Ostrowy

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609).

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LXIII/539/24 Rady Gminy Nowe Ostrowy z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniu lub ćwiczeniu.

Uzasadnienie

Rada Gminy Nowe Ostrowy podjęła w dniu 28 marca 2024 r. roku uchwałę w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniu lub ćwiczeniu.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Nowe Ostrowy zawiadomienia z dnia 18 kwietnia 2024 r. znak: PNIK-I.4131.365.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi Wójt Gminy Nowe Ostrowy w piśmie z dnia 24 kwietnia 2024 r. poinformował, że uchwała zostanie zmieniona na najbliższej sesji Rady Gminy Nowe Ostrowy.

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 przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi między innymi art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 poz. 194 z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą, zgodnie z którym 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 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 (ust. 2).

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły sposobu naliczania ekwiwalentu określonych w § 2 i § 3 uchwały.

W § 2 uchwały rada określiła, że ekwiwalent w przypadku szkolenia lub ćwiczenia przysługuje „za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia".

Z art. 15 ust. 2 ustawy wynika, że wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP powinna być naliczana za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny. Zatem rada dopuściła się modyfikacji przepisu ustawowego, bowiem nie uregulowała w sposób prawidłowy sposobu naliczania ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP.

Ponadto w § 3 uchwały rada przyznała uprawnienie do ekwiwalentu pieniężnego również dla kandydatów na strażaków ratowników.

Możliwość unormowania wysokości ekwiwalentu dla kandydata na strażaka ratownika OSP o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy, ma charakter fakultatywny i decyzja w zakresie przyznania tego uprawnienia pozostaje w kompetencji organu stanowiącego gminy, bowiem ustawodawca w art. 15 ust. 1a ustawy wskazał, że uprawnienie to przysługuje stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych. Jednakże nadanie tego uprawnienia powinno pozostawać w związku ze sposobem naliczania ekwiwalentu oznaczonym w art. 15 ust. 2 ustawy. W przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP ekwiwalent nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia, zatem § 3 uchwały pozostaje w sprzeczności z regulacją ustawową.

Treść § 2 i § 3 uchwały nie jest dosłownym powtórzeniem odpowiedniego sposobu naliczania ekwiwalentu wskazanego w art. 15 ust. 2 ustawy, a przeciwnie wprowadza odmienne od ustawy regulacje. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiadany 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 przedmiotowa 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 prawodawczej 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.

Organ nadzoru zwraca uwagę również na pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi wyrażony w wyroku z dnia 26 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 441/22, w którym Sąd uznał za niezasadne twierdzenie, że za pominięciem w przepisie uchwały ustawowego sposobu określania wysokości ekwiwalentu miały przemawiać względy "poprawności legislacyjnej" polegające na niepowtarzaniu w akcie prawa miejscowego regulacji ustawowej. Zdaniem Sądu z wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa nie można wyprowadzić normy, która w sposób jednoznaczny wykluczałaby powtórzenie w przepisie aktu normatywnego wydanego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przepisu ustawowego, jeżeli nie prowadzi to w żaden sposób do sprzeczności z przepisami ustawy upoważniającej (por. wyrok NSA z 1 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 1304/18). Ponadto jak przyjmuje się w judykaturze nie dochodzi do naruszenia § 137 Zasad techniki prawodawczej, jeżeli powtórzenie fragmentu przepisu ustawy nie stanowiłoby a priori powtórzenia, o jakim mowa w ww. regulacji Zasad techniki prawodawczej, która co do zasady odnosi się do zakazu powielania przepisów ustawowych in extenso, podczas gdy w niniejszym przypadku nie można mówić o takiej sytuacji. Nie stanowi bowiem powtórzenia regulacji ustawowej, w rozumieniu § 137 Zasad technik prawodawczej, takie

zaczerpnięcie fragmentu przepisu ustawy, które ma na celu dopełnienie materii przekazanej do uregulowania przez lokalnego prawodawcę, czyniąc całość spójną, kompletną i czytelną dla adresata normy zawartej w tak skonstruowanym przepisie aktu prawa miejscowego. Przedstawione stanowisko Sądu zostało potwierdzone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2023 r. sygn. akt OSK 2588/22.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr LXIII/539/24 Rady Gminy Nowe Ostrowy z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniu lub ćwiczeniu.

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

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Nowe Ostrowy