



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 25 kwietnia 2024 r.

Poz. 3566

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.338.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2024 r.

Rada Gminy Skierniewice

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, 572, 1463 i 1688).

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LVIII/436/2024 Rady Gminy Skierniewice z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Skierniewice biorących udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, zabezpieczeniu rejonu, szkoleniu lub ćwiczeniu.

Uzasadnienie

Rada Gminy Skierniewice podjęła w dniu 20 marca 2024 r. uchwałę w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Skierniewice biorących udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, zabezpieczeniu rejonu, szkoleniu lub ćwiczeniu.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Skierniewice zawiadomienia z dnia 11 kwietnia 2024 r. znak: PNIK-I.4131.338.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi Wiceprzewodniczący Rady Gminy Skierniewice w piśmie z dnia 16 kwietnia 2024 r. znak: O.S.O.554.02.2024 nie zgodził się z zastrzeżeniami organu nadzoru, ponieważ uchwała została podjęta zgodnie z delegacją określoną w art. 15 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, wskazując jednocześnie, że zasady naliczania ekwiwalentu określa sama ustawa. Ponadto zgodnie z § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) – dalej Zasady techniki prawodawczej, w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz innych aktów normatywnych. Wobec powyższego w uchwale nie zostały powtórzone zasady naliczania ekwiwalentu określone bezpośrednio w ustawie. Wiceprzewodniczący podkreślił również, że w uzasadnieniu do uchwały jednoznacznie wskazano zasady rozliczania liczby wyjazdów w danej godzinie, zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi między innymi art. 15 i 15a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233) – 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 zasad naliczania ekwiwalentu pieniężnego określonego w § 1 uchwały, w którym rada sformułowała sposób naliczania ekwiwalentu dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych, którzy uczestniczyli: w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, zabezpieczeniu rejonu właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej PSP, szkoleniu lub ćwiczeniu, za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej.

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. Treść § 1 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 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 oniedopuszczalności 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 liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny.

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 inextenso, podczas gdy w niniejszym przypadku nie można mówić o takiej sytuacji. Nie stanowi bowiem powtórzenia regulacji ustawowej, w rozumieniu § 137 Zasad technik prawodawczej, takie zacerpnienie 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.

Zgodnie z art. 15 ust. 1a pkt 2 ustawy rada stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych może przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP, którzy brali udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy. Możliwość unormowania tego uprawnienia ma charakter fakultatywny i decyzja w zakresie przyznania tego uprawnienia pozostaje w kompetencji organu stanowiącego gminy. Z uwagi na uregulowanie przez Radę Gminy Skierniewice ww. uprawnienia organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy ekwiwalent pieniężny nalicza się również za gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7. Oznacza to, że art. 15 ust. 1a pkt 2 ustawy jest powiązany ze sposobem naliczania ekwiwalentu również za gotowość do wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art. 3 ust. 7 ustawy. W tej sytuacji zdaniem organu nadzoru rada pominęła regulację wymaganą przez ustawodawcę tj. nie uregulowała naliczania ekwiwalentu za gotowość do wyjazdu w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7. W tej sytuacji zdaniem organu nadzoru rada pominęła regulację wymaganą przez ustawodawcę tj. nie uregulowała naliczania ekwiwalentu za gotowość do wyjazdu w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr LVIII/436/2024 Rady Gminy Skierniewice z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Skierniewice biorących udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, zabezpieczeniu rejonu, szkoleniu lub ćwiczeniu z uwagi na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 ustawy.

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 Skierniewice