



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 5 sierpnia 2024 r.

Poz. 6156

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.498.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 26 czerwca 2024 r.

Rada Gminy w Dobroniu

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 i 721)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr II/8/24 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LXII/440/24 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 28 marca 2024 roku w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Dobroń za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu i ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, Gminę Dobroń lub inne uprawnione podmioty.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Dobroniu podjęła w dniu 28 maja 2024 r. uchwałę Nr II/8/24 w sprawie zmiany uchwały Nr LXII/440/24 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 28 marca 2024 roku w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Dobroń za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu i ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, Gminę Dobroń lub inne uprawnione podmioty.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy w Dobroniu zawiadomienia z dnia 20 czerwca 2024 r. znak: PNIK-I.4131.498.2024. Rada Gminy w Dobroniu nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia i nie złożyła wyjaśnień.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Kwestionowana uchwała podjęta została m.in. na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233) - zwanej dalej ustawą. Zgodnie z tym przepisem 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, 1429 i 1672) 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).

W dniu 8 września 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1560). Stosownie do art. 15 ust. 1a ustawy prawodawca rozszerzył krąg podmiotów uprawnionych do otrzymywania ekwiwalentu pieniężnego. Zgodnie z powyższym przepisem ekwiwalent pieniężny otrzymują również: 1) kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1; 2) strażak ratownik OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 - stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych.

Treść § 1 przedmiotowej uchwały nadaje nowe brzmienie § 1 i 2 uchwały Nr LXII/440/24 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 28 marca 2024 roku w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Dobroń za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu i ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, Gminę Dobroń lub inne uprawnione podmioty. Rada nadając nowe brzmienie § 1 uchwały Nr LXII/440/24 określiła, że ekwiwalent za uczestnictwo w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej naliczany jest "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny". Sposób naliczania za „gotowość do wyjazdu” jest ściśle związany z uprawnieniem do ekwiwalentu pieniężnego uregulowanego w art. 15 ust. 1a pkt 2 ustawy, który stanowi, że ekwiwalent pieniężny otrzymuje strażak ratownik OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7. Rada w nowym brzmieniu § 1 uchwały Nr LXII/440/24 postanowiła, że ekwiwalent pieniężny przysługuje wyłącznie za udział w działaniu ratowniczym i akcji ratowniczej, zatem nieuzasadnione jest określenie w uchwale sposobu naliczania za gotowość do wyjazdu w celu realizacji zadań. Skoro rada nie uregulowała dla strażaka ratownika prawa do ekwiwalentu za działania, o których mowa w art. 15 ust. 1a pkt 2 ustawy, to brak jest podstaw do określenia sposobu naliczania wysokości ekwiwalentu dla strażaka ratownika poprzez wskazywanie, że jest to za „gotowość do wyjazdu” w celu realizowania zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy. Tym samym § 1 uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 2 ustawy.

Nowe brzmienie § 2 ust. 1 uchwały Nr LXII/440/24 reguluje sposób naliczania ekwiwalentu za uczestnictwo w szkoleniu lub ćwiczeniu "za każdą rozpoczętą godzinę 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. Ustawodawca ujednotylił sposób naliczania ekwiwalentu za działania ratownicze, akcje ratownicze szkolenia i ćwiczenia oraz wskazał, że jest on naliczany 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. Wskazać 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, 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 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 moment i sposób naliczania wysokości ekwiwalentu tj. za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny. Należy zwrócić 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 stwierdził za niezasadne twierdzenie, że za pominięciem w przepisie uchwały ustawowego sposobu określania wysokości ekwiwalentu miałyby przemawiać względy "poprawności legislacyjnej" polegające na niepowtarzaniu w akcie prawa miejscowego regulacji ustawowej. Zdaniem Sądu należy zauważyć, w ślad za orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, że bezpośrednio 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, zdaniem Sądu, w rozpoznawanym przypadku nie doszło do naruszenia § 137 Zasad Techniki Prawodawczej. Przepis ten stanowi, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. W ocenie Sądu 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 rozpoznawanym przypadku nie można mówić o takiej sytuacji. Nie stanowi bowiem powtórzenia regulacji ustawowej, w rozumieniu § 137 Zasad Techniki 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 Naczelną 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 uchwały Nr II/8/24 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LXII/440/24 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 28 marca 2024 roku w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Dobroń za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu i ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, Gminę Dobroń lub inne uprawnione podmioty.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być 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 Dobroń