



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 19 kwietnia 2024 r.

Poz. 2116

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.154.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 18 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) dalej *ustawy o samorządzie gminnym*

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXXI/390/2024 Rady Gminy Borowa z dnia 11 marca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Borowa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 marca 2024 r. Rada Gminy Borowa podjęła uchwałę Nr LXXI/390/2024 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Borowa.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 19 marca 2024 r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024r., poz. 233), dalej *ustawy*.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdził, że zapisy przedmiotowego aktu naruszają w sposób istotny przepis art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z w związku z czym wszczął w dniu 5 kwietnia 2024 r. postępowanie zmierzające do stwierdzenia nieważności Nr LXXI/390/2024 Rady Gminy Borowa z dnia 11 marca 2024 r.

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Borowa, ustaliła w § 1 ekwiwalent pieniężny dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Borowa, którzy uczestniczyli w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Borowa... "za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej"... i „za każdą rozpoczętą godzinę w szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Borowa”.

Materialnoprawną podstawę do wydania zaskarżonej uchwały stanowił przepis ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. Stosownie do art. 15 ust. 1 tej ustawy - strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Ustęp 2 tego artykułu stanowi, że *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.

Wskazać należy, że kontrolując uchwały wydawane w oparciu o ten przepis sądy wojewódzkie podkreślały wagę przepisu, wynikające z niego konsekwencje w naliczaniu ekwiwalentu dla strażaków ratowników i wynikający z tego zakaz modyfikacji zapisów ustawowych.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2023 r., sygn. akt III OSK 2588/22 zwrócił uwagę, że użyte przez ustawodawcę w wyżej wskazanym przepisie pojęcie "uczestnictwa" odzwierciedla określony przedział czasu, w którym strażak ratownik OSP pozostaje zaangażowany w działania ratownicze. Ustawodawca zdecydował się dookreślić moment rozpoczęcia owego uczestnictwa, zastrzegając, iż jest nim "zgłoszenie wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej" (art. 15 ust. 2 ustawy). Doprecyzowanie tej kwestii na poziomie ustawowym, zdaniem Naczelnego Sądu administracyjnego, zasadniczo powinno czynić zbędnym normowanie jej w uchwale ustalające wysokość ekwiwalentu. Nie oznacza to jednak, że w treści uchwały ustalającej wysokość ekwiwalentu nie mogą znaleźć się postanowienia powtarzające treść art. 15 ust. 1 i ust. 2 u.o.s.p., w zakresie w jakim precyzują, że ekwiwalent przysługuje za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Realizacja konstytucyjnej zasady działania na podstawie i w granicach prawa nie oznacza restrykcyjnego zakazu powtórzeń przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego, ale bezwzględny zakaz wprowadzania zapisów sprzecznych z zapisami ustawy.

W świetle przedstawionego wyroku, który co należy podkreślić zaakceptował stanowiska wojewódzkich sądów administracyjnych, Wojewoda wskazuje, że treść kwestionowanej uchwały Rady Gminy Borowa z dnia 11 marca 2024 r. nie pozwala przyjąć, iż właściwie realizuje upoważnienie normotwórcze z art. 15 ust. 2 ustawy. Jej treść rodzi zasadniczą niepewność, czy ustalone kwoty ekwiwalentu za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej oraz w szkoleniu lub ćwiczeniach przysługują za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu.

W ocenie organu nadzoru modyfikacja przepisów prawa stanowi istotne naruszenie prawa. Jego zdaniem niedopuszczalna jest modyfikacja przepisów ustawowych, która powoduje całkowitą zmianę brzmienia i interpretacji przepisów ustawowych. Zwrot użyty przez ustawodawcę określa moment rozpoczęcia naliczania ekwiwalentu dla strażaków ratowników OSP i ma na celu ujednoczenie zasad jego wypłacania. Natomiast Rada modyfikując przepis ustawy przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego jednocześnie naruszając konstytucyjną zasadę wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Wojewoda podkreśla, że przyjęte na gruncie § 1 pkt 1 ww. uchwały sformułowania "za każdą godzinę udziału" dotyczące sposobu ustalenia ekwiwalentu odmiennie regulujące zasady jego przyznawania z pominięciem zawartej w art. 15 ust. 2 ustawy zasady, że kwota taka należy się za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, stanowi niedopuszczalną modyfikację ww. artykułu.

W ocenie Wojewody sposób redakcji § 1 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały modyfikuje regulację ustawową, z której wypływa jednoznaczna dyrektywa co do sposobu naliczania przysługującego strażakowi wynagrodzenia, co stanowi jednocześnie o istotnym naruszeniu kwestionowanym przepisem uchwały unormowania ustawowego.

Dodatkowo podzielić należy zastrzeżenia, które odnoszą się do wskazania w uchwale, że ekwiwalent przysługuje za "udział" w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej oraz w szkoleniu lub ćwiczeniach. Ustawodawca w treści art. 15 ust. 1 ustawy nie posłużył się terminem "udział", lecz terminem "uczestnictwo". Skorzystanie w uchwale z terminu innego niż ustawowy, dla określenia działania, które ten termin ustawy definiuje rodzi niebezpieczeństwo, że przy realizacji prawa do ekwiwalentu, poprzez naliczenie jego wysokości, będzie mu nadawana treść inna od ustawowej, in concreto, że "udział w działaniu ratowniczym" nie będzie rozumiany, jako "uczestnictwo w działaniu ratowniczym" od momentu zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej (patrz wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 listopada 2023 r., II SA/Rz 898/23).

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Borowa dokonała takiej niedopuszczalnej modyfikacji treści przepisu ustawy wprowadzając do niej zapis, że dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Borowa ustala się ekwiwalent pieniężny *za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej*"... i „*za każdą rozpoczętą godzinę w szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminne Borowa*”, podczas gdy jak wyżej wskazano ustawodawca uzależnił wypłatę ekwiwalentu zarówno za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, jak i szkoleniu lub ćwiczeniu, od uczestnictwa, które powiązał z 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.

Zatem z porównania zapisów uchwały i ustawy wynika, że zapisy uchwały są mniej korzystne. O ile bowiem ustawodawca wprowadza prawo naliczania ekwiwalentu już od chwili zgłoszenia wyjazdu lub gotowości o tyle normodawca lokalny uzależnia początek wypłaty ekwiwalentu od udziału w działaniach ratowniczych lub akcji ratowniczej. Podobnie w przypadku ekwiwalentu za uczestnictwo w szkoleniu. W świetle powyższego stwierdzić należy, że Rada Gminy wprowadziła do uchwały nieznaną ustawie i mniej korzystne zapisy.

W świetle powyższego stanowiska, jakkolwiek modyfikacja pojęcia uczestnictwa w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu i związanej z nim wypłaty ekwiwalentu dokonana w wydanej na podstawie tego przepisu uchwale stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje nieważnością tych przepisów.

W ocenie Wojewody w przedmiotowej sprawie organ uchwałodawczy naruszył wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym art. 15 ust. 2 ustawy co stanowi istotne naruszenie prawa w związku z czym należało stwierdzić nieważność uchwały Nr LXXI/390/2024 Rady Gminy Borowa z dnia 11 marca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Borowa.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru