



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 13 marca 2024 r.

Poz. 1501

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2. 95.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 11 marca 2024 r.

Działając na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r. poz. 40 z późn.zm.) oraz art. 15 ust 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. z 2024r., poz. 233 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LVII/452/2024 Rady Gminy Przeworsk z dnia 8 lutego 2024r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych na terenie Gminy Przeworsk

Uzasadnienie

W dniu 8 lutego 2024r. Rada Gminy Przeworsk podjęła przedmiotową uchwałę Nr LVII/452/2024 wskazując w podstawie prawnej art. 15 ust1 ust. 1a oraz ust 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 lutego 2024r. W § 1 uchwały rada ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP z terenu Gminy Przeworsk, którzy uczestniczyli w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu, ćwiczeniu, zawodach czy manewrach w wysokości:

1. 25 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej,
2. 10 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu i ćwiczeniach.

Należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała, stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. W konsekwencji przekroczenie granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Przekroczenie granic upoważnienia ustawowego stanowi m.in. modyfikacja przepisów ustawy, która może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02 ; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10 ; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12 ; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17).

Badając przedmiotową uchwałę Rady Gminy Przeworsk organ nadzoru uznał, że prawodawca lokalny dokonał modyfikacji treści art. 15 ust. 2 ustawy ustalając wysokość ekwiwalentu dla strażaków ratowników ,*„którzy uczestniczyli w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu, ćwiczeniu, zawodach czy manewrach (...)* za każdą rozpoczętą godzinę udziału”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy 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 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 291) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego, naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Przyjęte zatem na gruncie analizowanej uchwały sformułowanie - *"za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej" oraz „za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu”* - dotyczące sposobu ustalenia ekwiwalentu, jest odmiennie od zapisów ustawy i pomija w istocie zawarte w art. 15 ust. 2 ustawy zasady, że kwota taka należy się za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Taki zabieg legislacyjny stanowi oczywiste wyjście przez prawodawcę miejscowego poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 ustawy.

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 1 sierpnia 2023r., sygn. akt III SA/Po 194/23, w którym wskazał, że " (...) ekwiwalent powinien ustalony zostać w stawce godzinowej z oznaczeniem momentu rozpoczęcia naliczania godzin, za które przysługuje ekwiwalent. Jest to wytyczna delegacji ustawowej, więc organ stanowiący gminy został zobowiązany do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu". Realizacja tak określonego obowiązku wymaga aby rada w akcie podstawowym dała precyzyjnie wyraz temu, że ustalona przez nią wysokość ekwiwalentu dotyczy właśnie każdej rozpoczętej godziny od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Dopiero takie wskazanie pozwala na prawidłową realizację delegacji ustawowej z ustawy i zapewnienia zachowanie spójności przepisów. Tymczasem w zaskarżonej uchwale organ przyjął, że stawka ekwiwalentu przysługuje za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniach ratowniczych i akcji ratowniczej oraz za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniach lub ćwiczeniach, co stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisu kompetencyjnego, mogąc prowadzić do niedopuszczalnych wątpliwości interpretacyjnych i sporów jak liczyć należy ekwiwalent.

Niedopuszczalną modyfikację przepisu art. 15 ust 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych stanowi również rozszerzenie katalogu czynności, za które przysługuje ekwiwalent, poprzez określenie w § 1 badanej uchwały, że jest on należny za uczestnictwo w zawodach i manewrach. Należy podkreślić, że podstawę prawną w odniesieniu do ekwiwalentu pieniężnego przyznanego strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych stanowi norma kompetencyjna zawarta w art. 15a tej ustawy. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu rada gminy może, w drodze uchwały, przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15. W uchwale wskazuje się te zadania oraz wysokość i sposób ustalenia ekwiwalentu pieniężnego. Dyspozycja przepisu art. 15a wymaga zatem uszczegółowienia o jakie konkretnie inne zadania chodzi. W ocenie organu nadzoru - użycie w § 1 uchwały określenia: „zawody i manewry”, bez bliższego sprecyzowania co należy rozumieć pod tymi pojęciami powoduje, że przyjęta regulacja dotycząca ekwiwalentu pieniężnego za wykonywanie innych zadań niż wymienione w art. 15 ustawy jest niejasna i wprowadza niedozwolony luz interpretacyjny.

Ponadto w ocenie organu nadzoru zakres zadań, za które rada gminy może przyznać ekwiwalent na podstawie art. 15a ustawy jest ograniczony do katalogu określonego w art. 3 ustawy, z wyłączeniem tych zadań, które zostały już objęte treścią art. 15 ustawy. Tym samym rada gminy nie może przyznać ekwiwalentu za zadania, które nie są znane ustawie. Takie działanie stanowiłby wkroczenie w sferę kompetencji ustawodawcy, bowiem zadania ochotniczych straży pożarnych stanowią materię regulowaną aktem rangi ustawowej.

Z tych powodów organ nadzoru uznał, że zakwestionowana wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, co stanowi istotne naruszenie prawa. W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVII/452/2024 Rady Gminy Przeworsk z dnia 8 lutego 2024r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych na terenie Gminy Przeworsk stało się konieczne i jest w pełni uzasadnione.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru