



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 17 marca 2017 r.

Poz. 1128



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.80.2017 Wojewody Lubelskiego

z dnia 16 marca 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVIII/139/2017 Rady Gminy Dorohusk z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego oraz zasad jego wypłaty dla członka ochotniczej straży pożarnej z gminy Dorohusk za udział w działaniu ratowniczym i szkoleniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/139/2017 Rady Gminy Dorohusk z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego oraz zasad jego wypłaty dla członka ochotniczej straży pożarnej z gminy Dorohusk za udział w działaniu ratowniczym i szkoleniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVIII/139/2017 Rady Gminy Dorohusk została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 lutego 2017 r.

Powołując w podstawie prawnej uchwały art. 28 ust. 1 - 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 191, z późn. zm.) Rada Gminy Dorohusk ustaliła wysokość oraz zasady naliczania i wypłaty ekwiwalentu dla członka ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem przepisów art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

Na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej członek ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, otrzymuje ekwiwalent pieniężny. Wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały.

Wysokość ekwiwalentu, o którym mowa w ust. 1, nie może przekraczać 1/175 przeciętnego wynagrodzenia, 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 przed dniem ustalenia ekwiwalentu, za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Ekwiwalent jest wypłacany z budżetu gminy (art. 28 ust. 2).

Ekwiwalent, o którym mowa w ust. 1 i 2, nie przysługuje członkowi ochotniczej straży pożarnej za czas nieobecności w pracy, za który zachował wynagrodzenie (art. 28 ust. 3).

Członkowie ochotniczych straży pożarnych, za czas nieobecności w pracy z przyczyn określonych w ust. 1, zachowują przewidziane w odrębnych przepisach uprawnienie do innych niż wynagrodzenie świadczeń związanych z pracą (art. 28 ust. 4).

W przypadku zbiegu świadczeń, o których mowa w ust. 1 i 4, przysługujących na podstawie odrębnych przepisów stosuje się przepisy korzystniejsze (art. 28 ust. 5).

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej rada gminy jest związana maksymalną kwotą ekwiwalentu określoną w ustawie i nie może ustalić ekwiwalentu w większej wysokości. Przepis ten zakreśla granice samodzielności gminy w tym zakresie.

W myśl § 1 uchwały Rada Gminy Dorohusk ustaliła, iż *członek ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę, otrzymuje ekwiwalent pieniężny w wysokości:*

- 1) 14 zł za udział w działaniu ratowniczym,
- 2) 6 zł za udział w szkoleniu pożarniczym,
- 3) 15 zł za udział w działaniu ratowniczym w godz. 22⁰⁰-6⁰⁰.

Ponieważ z zapisów § 1 uchwały nie wynika precyzyjnie czy powyższy ekwiwalent ustalony jest za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym, przedmiotowe zapisy stanowią istotne naruszenie art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Dopiero bowiem z uzasadnienia do uchwały wynika, że intencją Rady Gminy było ustalenie *stawki 14 zł za godzinę za udział w działaniu ratowniczym oraz 6 zł za godzinę za szkolenia pożarnicze.*

Należy przy tym podkreślić, że uchwały rady gminy, a w szczególności takie, które są aktami prawa miejscowego, powinny być klarowne i jednoznaczne, aby uniemożliwić stosowanie niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego. Treść uchwały w świetle wykładni językowej przesądza bowiem, jaki jest jej przedmiot. Nie można zatem wywodzić, że rada powiedziała więcej lub mniej niż chciała powiedzieć, bądź też, że jej zamiarem było co innego, niż stanowi treść uchwały (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 3 marca 2009 r., sygn. akt III SA/Lu 44/09).

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej określa maksymalną wysokość ekwiwalentu dla członka ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. Na podstawie art. 28 ust. 1 i 2 rada gminy upoważniona została przez ustawodawcę do określenia konkretnej wysokości ekwiwalentu, przy czym wysokość tej należności nie może przekraczać określonego przez ustawodawcę poziomu za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Rada Gminy Dorohusk nie wypełniła powyższej delegacji.

W § 2 ust. 1 uchwały Rada Gminy Dorohusk określiła, iż *ekwiwalent wypłacany jest z budżetu gminy:*

- 1) *za udział w akcjach ratowniczych, ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, na wniosek ochotniczej straży pożarnej, wzór którego określony jest w załączniku do niniejszej uchwały,*
- 2) *na podstawie zaświadczenia ze szkolenia pożarniczego organizowanego przez Państwową Straż Pożarną lub inny podmiot uprawniony do szkolenia pożarniczego,*
- 3) *ekwiwalent wypłacany będzie w terminie po 14 dniu miesiąca następnego po złożeniu wniosku o jego wypłacenie.*

Natomiast w myśl § 2 ust. 2 uchwały *czas udziału w działaniu ratowniczym wyliczany będzie w godzinach, w przypadku gdy czas udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu:*

- 1) *wynosi mniej niż 30 minut, ekwiwalent za ten czas naliczany będzie za pół godziny,*

2) wynosi mniej niż 30 minut i nie wynosi jednej godziny, ekwiwalent zostanie zaokrąglony do pełnej godziny.

Ponadto w załączniku do uchwały Nr XXVIII/139/2017 wskazano, że z wnioskiem o wypłatę ekwiwalentu występuje Ochotnicza Straż Pożarna.

Powyższe regulacje zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

Z delegacji art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej wynika jednoznacznie, iż rada gminy uprawniona została przez ustawodawcę jedynie do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. Natomiast w ramach udzielonego radzie gminy umocowania ustawowego nie mieści się unormowanie zasad naliczania i wypłaty ekwiwalentu dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej, a taki właśnie charakter mają powyższe zapisy § 2 uchwały i załącznika do uchwały.

W art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej ustawodawca w sposób jasny i precyzyjny określił adresata uprawnionego do otrzymania ekwiwalentu za udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu, którym jest członek ochotniczej straży pożarnej, jednocześnie przepis ten upoważnia radę gminy jedynie do ustalenia wysokości ekwiwalentu w drodze uchwały. Zatem ustalenie w uchwale wydanej na tej podstawie, zasad i trybu naliczania i wypłacania ekwiwalentu oraz zasad składania wniosków o wypłatę ekwiwalentu istotnie narusza przepisy art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 4 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 848/11 „*unormowanie trybu i zasad wypłaty ekwiwalentu nie mieści się w ramach umocowania ustawowego dla rady gminy. Organ stanowiący gminy na mocy art. 28 ust. 1 ustawy, upoważniony jest wyłącznie do ustalenia wysokości ekwiwalentu za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Nie jest natomiast uprawniony do ustalania trybu składania wniosków o wypłatę ekwiwalentu, a tym bardziej do wskazywania organów OSP upoważnionych do składania i akceptacji wniosków, które następnie przedkładane są organowi wykonawczemu gminy. (...) Żaden przepis ustawy o ochronie przeciwpożarowej ani ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia rady gminy do określania zasad działania ani określania kompetencji poszczególnych osób reprezentujących samodzielny podmiot, jakim jest ochotnicza straż pożarna. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, ochotnicza straż pożarna funkcjonuje w oparciu o przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach*”.

Ustawodawca w treści przepisów art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej w żadnym wypadku nie przekazuje organowi stanowiącemu gminy kompetencji do ustalenia szczegółowych warunków, od których spełnienia może być uzależniona wypłata tego ekwiwalentu.

Rada Gminy Dorohusk w uchwale Nr XXVIII/139/2017 przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, mając na uwadze zasadę demokratycznego państwa prawnego, że organy m.in. samorządu terytorialnego podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające ich kompetencje lub zadania. W myśl art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego należy wobec powyższego traktować jako istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVIII/139/2017 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Przemysław Czarnek

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Dorohusk
- 2) Wójt Gminy Dorohusk