



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.441.2022

Łódź, 27 kwietnia 2022 r.

Rada Gminy Goszczanów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583).

stwierdzam nieważność

§ 1 uchwały Nr XXXV/209/22 Rady Gminy Goszczanów z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej z terenu gminy Goszczanów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Goszczanów podjęła w dniu 23 marca 2022 r. uchwałę w sprawie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej z terenu gminy Goszczanów.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Goszczanów zawiadomienia z dnia 7 kwietnia 2022 r., znak: PNIK-I.4131.441.2022.

W odpowiedzi pismem z dnia 14 kwietnia 2022 r. Przewodniczący Rady Gminy Goszczanów przedstawił odmienny pogląd i wskazał, że kwestionowana uchwała jest zgodna z delegacją ustawową, gdyż nie wprowadza odrębnego uregulowania, a sformułowanie zawarte w uchwale tj. "za udział" nie stoi w sprzeczności z przepisami ustawy. Przewodniczący wskazał, że pojęcie "uczestnictwo" oraz "za każdą rozpoczętą godzinę" należy rozpatrywać łącznie, jednakże w żadnym wypadku nie można tych pojęć używać naprzemiennie, co wydaje się czynić organ nadzoru. Przewodniczący podkreślił, że Rada uwzględniła wcześniejsze zastrzeżenia organu nadzoru, a jeżeli organ miał wątpliwości, co do

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

sformułowania "za udział" winien takie uwagi wnieść w zawiadomieniu z dnia 14 marca 2022 r.

Wobec powyższego organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę przyjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. poz. 2490) - zwanej dalej ustawą. Zgodnie z tym przepisem 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 2021 r. poz. 291, z późn. zm.) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Ekwiwalent pieniężny jest wypłacany z budżetu właściwej gminy (ust. 2).

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły § 1 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym Rada ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakowi ratownikowi ochotniczej straży pożarnej z terenu gminy Goszczanów za udział: w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej w wysokości - 14,00 zł (pkt 1), w szkoleniu lub ćwiczeniu - w wysokości 8,00 zł (pkt 2).

Organ nadzoru nie podziela stanowiska Przewodniczącego Rady Gminy Goszczanów. W postępowaniu nadzorczym zarzut dotyczył konieczności zawarcia pełnego brzmienia sposobu naliczania ekwiwalentu wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy. Organ nadzoru podkreśla, że jego intencją nie było kwestionowanie pojęcia "udziału", a braku zapisu dotyczącego momentu rozpoczęcia naliczania ekwiwalentu. Wbrew sugestiom Przewodniczącego Rady Gminy, organ nadzoru nie używa pojęć naprzemiennie, lecz łącznie, co pozostaje w zgodzie ze stanowiskiem Rady. Konsekwencją tego jest konieczność powiązania ustalenia wysokości ekwiwalentu za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu i ćwiczeniu ze sposobem jego naliczania wynikającego z ustawy. Zastrzeżenia te organu nadzoru zawarł w zawiadomieniu z dnia 14 marca 2022 r. znak: PNIK-I.4131.306.2022, w którym zakwestionował wyłącznie sposób naliczania ekwiwalentu, czego Rada nie dostrzegła.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że Rada wypełniła delegację ustawową wynikającą z art. 15 ust. 2 ustawy, bowiem ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla

strażaków ratowników OSP, jednakże dopuściła się modyfikacji regulacji ustawowej. Rada wskazała, że ekwiwalent przysługuje „za udział”. Tymczasem art. 15 ust. 2 ustawy stanowi, że wysokość ekwiwalentu pieniężnego powinna być naliczana za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Zwrot użyty przez ustawodawcę określa moment rozpoczęcia naliczania ekwiwalentu dla strażaków ratowników OSP i ma na celu ujednolicenie zasad jego wypłacania. Rada przyjmując określenie "za udział" wprowadza dowolność uznania momentu (zdarzenia) uprawniającego do wypłacenia ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP, bowiem pojęcie to, w ocenie organu nadzoru, jest szersze od regulacji przyjętej przez ustawodawcę. Przyjęcie samego zapisu „za udział” jak to uczyniła Rada może zostać odczytane za ograniczenie uprawnienia do ekwiwalentu np. tylko za jedną godzinę akcji ratowniczej (za udział) mimo, że akcja trwała kilka godzin.

Należy zatem stwierdzić, że w tym zakresie Rada dokonała niedopuszczalnej modyfikacji przepisów ustawowych, bowiem § 1 uchwały nie jest dosłownym powtórzeniem art. 15 ust. 2 ustawy, a przeciwnie wprowadza odmienną od ustawy regulację. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedany 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 omawiana 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 zakres przedmiotowy wysokości ekwiwalentu za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 1 uchwały Nr XXXV/209/22 Rady Gminy Goszczanów z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej z terenu gminy Goszczanów.

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.

w z. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Karol Młynarczyk
I WICEWOJEWODA

Do wiadomości:
Wójt Gminy Goszczanów