



**WOJEWODA
ŚWIĘTOKRZYSKI**

Kielce, dnia 28-02-2024

Znak: PNK.I.4130.45.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIV/687/24 Rady Miejskiej w Morawicy z dnia 24 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Miasta i Gminy Morawica, w części obejmującej § 3, w zakresie słów: „za każdą godzinę udziału w tym szkoleniu, pod warunkiem zaliczenia szkolenia z wynikiem pozytywnym. Liczbę godzin i uzyskany wynik wskazuje w wykazie przesłanym do Urzędu Miasta i Gminy w Morawicy Komenda Miejska PSP w Kielcach.”

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 stycznia 2024 r. Rada Miejska w Morawicy podjęła uchwałę Nr LXXIV/687/24 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Miasta i Gminy Morawica. Podstawę prawną podejmowanej uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40, tj. ze zm.) w zw. z art. 3 pkt 7, art. 15 ust. 1, ust. 1a pkt 1 i 2 oraz art. 15a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 194). Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 30 stycznia 2024 r. Organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, a w jego toku określił Radzie termin na ustosunkowanie się

do zastrzeżeń organu. Rada Miejska w określonym terminie nie odniosła się do zastrzeżeń organu nadzoru.

W § 3 nadzorowanej uchwały Rada postanowiła, że dla kandydata na strażaka ratownika OSP, wskazanego w art. 9 ust. 2 przysługuje ekwiwalent pieniężny za udział w szkoleniu podstawowym przygotowującym do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych w kwocie 5,00 zł (słownie pięć złotych) za każdą godzinę udziału w tym szkoleniu, pod warunkiem zaliczenia szkolenia z wynikiem pozytywnym. Liczbę godzin szkolenia i uzyskany wynik wskazuje w wykazie przestany do Urzędu Miasta i Gminy w Morawicy Komenda Miejska PSP w Kielcach. Tak określony warunek nabycia prawa do ekwiwalentu pieniężnego dla kandydata na strażaka ratownika OSP (zaliczenie szkolenia z wynikiem pozytywnym), wykracza poza delegację wynikającą z art. 15 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, który to przepis przewiduje kompetencję rady wyłącznie do określenia wysokości ekwiwalentu przyznawanego podmiotom wskazanym w art. 15 ust. 1 i ust. 1a ustawy. Natomiast sposób ustalania ekwiwalentu określony został przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 ustawy, a rada nie jest uprawniona do jego modyfikowania, poprzez tworzenie dodatkowych warunków jego wypłaty, jak również zastępowania ustawowego zwrotu „za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia”, zwrotem: „za każdą godzinę udziału w tym szkoleniu”. Z literalnej wykładni § 3 uchwały wynika bowiem, że wskazana w uchwale kwota ekwiwalentu przysługuje kandydatowi na strażaka ratownika OSP za każdą godzinę udziału w szkoleniu – trzeba zatem przyjąć, że Radzie chodziło tutaj o faktyczną, pełną godzinę. Tymczasem, z brzmienia art. 15 ust. 2 zdanie trzecie ustawy wynika, że przedmiotowy ekwiwalent powinien być naliczany za rozpoczętą godzinę szkolenia. Oznacza to, że ustawodawca przyjął korzystniejszy dla kandydata na strażaka ratownika OSP wariant, w którym pełna kwota ekwiwalentu należy mu się już z chwilą rozpoczęcia danej godziny, a nie dopiero po jej upływie. Rada, realizując ustawowe upoważnienie, nie może więc w sposób dowolny modyfikować przepisu rangi ustawowej, a tym bardziej w sytuacji, w której interpretacja normy mogłaby doprowadzić do mniej korzystnego ukształtowania pozycji prawnej jej adresata, czyli kandydata na strażaka ratownika OSP uprawnionego do poboru ekwiwalentu.

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 przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Przekroczenie granic upoważnienia ustawowego stanowi m. in. modyfikacja przepisów ustawy, która może wypaczyć ich sens, bowiem organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do

modyfikowania przepisów ustawowych. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest także niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. 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: II OSK 1077/09 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; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt: III SA/Wr 555/19).

W analizowanej sprawie wystarczające jest stwierdzenie nieważności uchwały wyłącznie w części w zakresie wskazanego na wstępie sformułowania. Po pierwsze, zlikwiduje to, nieznaną ustawie, warunek wypłaty ekwiwalentu dla kandydata na strażaka ratownika OSP (zaliczenie szkolenia z wynikiem pozytywnym). Po wtóre, wyeliminuje z obrotu prawnego, zmodyfikowany przez Radę Miejską, ustawowy zwrot: „za każdą godzinę udziału w tym szkoleniu”. Takie działanie doprowadzi do sytuacji, w której w uchwale określona będzie wyłącznie stawka ekwiwalentu dla kandydata na strażaka ratownika OSP, natomiast do zasad jego naliczania zastosowanie znajdzie art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. Wyeliminuje to w zakwestionowanej uchwale niepewność co do zakresu przysługiwania i sposobu naliczania ekwiwalentu. Takie działanie możliwe jest z uwagi na kompleksowe określenie sposobu obliczania ustalonego w tych przepisach ekwiwalentu przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 w/w ustawy.

Ustalenie zatem, że kwestionowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tejże uchwały w części wskazanej w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski