



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 września 2014 r.

Poz. 3955

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 100/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 1 lipca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Julia Szczygielska
Sędziowie: Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński (spr.)
Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski

Protokolant: st. sekretarz sądowy Dorota Hurman

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 1 lipca 2014 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Rudna
z dnia 23 grudnia 2013 r. nr XXIV/234/2013
w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział członków Ochotniczej Straży Pożarnej
w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;
- III. zasądza od Gminy Rudna na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 31 stycznia 2014 r. Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) wniósł stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Rudna z dnia 23 grudnia 2013 r., Nr XXIV/234/2013, w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział członków Ochotniczej Straży Pożarnej w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.) w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

W motywach uzasadnienia organ nadzoru podał, że mocą badanego aktu dokonano zmiany uchwały Rady Gminy Rudna z dnia 30 stycznia 2009 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział członków Ochotniczej Straży Pożarnej w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym, mylnie wskazanej jako uchwała Nr XXIV/103/07 (w rzeczywistości dokonano zmiany aktu Nr XXIV/183/09). W § 1 wspomnianej uchwały dodano ust. 3 w brzmieniu: „Za każdą godzinę udziału w ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Rudna w wysokości - 50 % stawki określonej w ust. 1”.

Mocą badanej uchwały wprowadzono zatem zmianę, w efekcie której postanowiono o przyznawaniu ekwiwalentu za udział w ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Rudna. W niniejszej sprawie istotnym jest, że w uchwale Nr XXIV/183/09 ustalono już wysokość ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniach ratowniczych i szkoleniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Rudna.

W związku z powyższym należy zauważyć, że podstawą prawną dla podjęcia uchwały w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział członków Ochotniczej Straży Pożarnej w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym jest przepis art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, zgodnie z którym: 1. 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.

Powyższy przepis formułuje zamknięty katalog okoliczności, które uprawniają członka ochotniczej straży pożarnej do otrzymania ekwiwalentu pieniężnego. Oznacza to, że możliwość wypłacenia ekwiwalentu powstaje tylko w przypadku uczestnictwa w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. Rada Gminy nie jest zatem upoważniona do modyfikowania okoliczności uzasadniających wypłatę ekwiwalentu, w drodze uchwały ustalającej jego wysokość, podejmowanej na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, poprzez wprowadzenie możliwości wypłaty ekwiwalentu za udział w ćwiczeniach.

Działanie takie stanowi przekroczenie granic normy kompetencji prawotwórczej wyrażonej w art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej i tym samym naruszenie art. 7 Konstytucji RP zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 ustawy zasadniczej w brzmieniu: Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę - formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze

kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Gminy Rudna wniósł o utrzymanie w mocy zaskarżonej uchwały.

Podniósł, że zgodnie z przepisem art. 7 ust.1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Fakt realizacji przez gminę zadań własnych, o których stanowi art. 7 ust. 1 cytowanej wyżej ustawy nie przesądza o trybie i formie ich realizacji - postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 maja 2012 roku IOSK 926/12 (LEX nr 1166071). Przepisy art.28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej regulują zasady wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w przypadkach, gdy członek ochotniczej straży pożarnej uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. Wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały. W związku z tym Rada Gminy podjęła zaskarżoną uchwałę w sprawie ekwiwalentu pieniężnego za każdą godzinę udziału w ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Rudna w wysokości 50% ustalonej wcześniej stawki.

Dalej organ gminy wyjaśnił, że intencją rady było zróżnicowanie stawek za udział w szkoleniach lub ćwiczeniach. Zgodnie z definicją zawartą w słowniku języka polskiego: 1) szkolenie: „cykl wykładów z jakiegoś przedmiotu, zorganizowanych w celu uzupełnienia czyjś wykształcenia lub czyichś wiadomości z jakiejś dziedziny”, 2) szkolić: „kształcić kogoś w określonej dziedzinie, zwykle w trybie skróconym na kursie lub wykładach”, „ćwiczyć np. głos palce w jakimś zakresie”, 3) szkolić się: „być szkolonym lub doksztalać się”.

W związku z tym ćwiczenia organizowane przez Państwową Straż Pożarną i Gminę Rudna są tożsame ze szkoleniem, a ich finansowanie przez Gminę Rudna wynosić będzie 50 % dotychczasowego ekwiwalentu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Na podstawie art. 3 § 3 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej p.p.s.a., kognicji sądów administracyjnych poddane zostały akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

W myśl art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, stwierdza nieważność uchwały w całości lub części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Odnośnie uchwał rady gminy przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), stosownie do którego uchwała organy gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały należy zaliczyć naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, przepisów wyznaczających podstawę prawną podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ, nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni do dnia doręczenia mu uchwały. Stosownie do art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez organ nadzoru, w zakresie stwierdzenia nieważności

uchwały organu gminy, nie jest jednak dopuszczalne po upływie ww. terminu. Upływ określonego w ustawie terminu nie wyłącza jednak kontroli legalności takiej uchwały. Organ nadzoru może bowiem zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego, który dokona jej kontroli, w zakresie zgodności z prawem. Wnosząc skargę do sądu administracyjnego, organ nadzoru nie jest przy tym ograniczony terminem zaskarżenia, o którym mowa w art. 53 § 1-3 p.p.s.a.

W niniejszej sprawie zaskarżona uchwała nie została objęta rozstrzygnięciem nadzorczym, a skarga wniesiona została do sądu po upływie terminu do stwierdzenia nieważności uchwały w trybie postępowania nadzorczego. Z tego względu skargę uznać należało za skuteczną.

Przechodząc do meritum sprawy należy zauważyć, że podstawą prawną dla podjęcia uchwały w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział członków ochotniczej Straży Pożarnej w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym jest przepis art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, zgodnie z którym: „1. 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.” Wskazany przepis ustanawia dwie enumeratywnie wskazane przesłanki wypłaty ekwiwalentu strażakowi Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP) ekwiwalentu pieniężnego, mianowicie: 1) uczestnictwo w działaniu ratowniczym, 2) uczestnictwo w szkoleniu pożarniczym.

W przedmiotowej sprawie organ nadzoru zarzucił, że wprowadzając możliwość wypłaty strażakowi OSP ekwiwalentu pieniężnego za udział w ćwiczeniach organ gminy wykroczył poza granice upoważnienia, dokonując modyfikacji przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Oznacza to, że rzecz sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy w zakresie znaczeniowym pojęcia „uczestnictwo w szkoleniu pożarniczym” mieści się również uczestnictwo strażaka OSP w ćwiczeniach zorganizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. Ustawa o ochronie przeciwpożarowej definiując w przepisie art. 2 pkt 2 pojęcie „działań ratowniczych”, nigdzie nie podaje znaczenia zwrotu „szkolenia pożarniczego”. Zwraca uwagę fakt, że w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2013r., poz. 1340 ze zm.) terminy: „szkolenie” i „ćwiczenie” strażaka są konsekwentnie używane w sposób rozłączny. Przykładowo w przepisie art. 29 „a” ust. 1 pkt 3 mówi się o obowiązku zapewnienie strażakom bezpieczeństwa i higieny służby podczas akcji ratowniczych ćwiczeń i szkolenia, w art. 62 ust. 1 stanowi się, że strażakowi przysługuje bezpłatne wyżywienie w czasie długotrwałych akcji ratowniczych, ćwiczeń lub szkolenia.

Dział trzeci Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych Administracji z dnia 16 września 2008r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 180, poz. 1115) nosi tytuł : „Wymagania w zakresie zabezpieczenia medycznego strażaków podczas akcji ratowniczych, ćwiczeń lub szkoleń. Przyjęcie takiego rozłącznego znaczenia terminów „udział w szkoleniu” i „udział w ćwiczeniach” oznaczałoby, że norma art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej pozwala na przyznanie strażakowi OSP ekwiwalentu jedynie za czynności wchodzące w skład zakresu pojęcia „szkolenie”, który musiałby obejmować inne desygnaty, niż termin „ćwiczenie”.

Interpretując przepis prawa należy jednak wyjść z powszechnie akceptowanego założenia, że język prawny jest odmianą języka etnicznego (potocznego), zatem ustalenie znaczenia tego zwrotu powinno nastąpić właśnie na gruncie języka potocznego. Termin „szkolenie”, znaczy w nim tyle, co kurs, cykl wykładów z danego przedmiotu zorganizowany w celu uzupełnienia czyjegoś wykształcenia, wiadomości z danej dziedziny (por. słownik języka polskiego pod red. M. Szymczaka t. III, Warszawa 1981r., s. 414). Termin „ćwiczenie” oznacza natomiast czynność wykonywaną i powtarzaną dla sprawy, w celu opanowania jakiejś umiejętności, nabycia sprawności w jakiejś dziedzinie (także, t. I, s. 354). Można zatem przyjąć, że pojęcie „szkolenia” obejmuje zarówno nabywanie przez kogoś wiedzy teoretycznej (np. na wykładach, kursach, itp.), jak i praktycznej, np. poprzez udział w zawodach pożarniczych, manewrach i ćwiczeniach, podczas których trenowane są różne warianty działań pożarniczych, itp. Oznacza to, że reguły językowe pozwalają na sprecyzowanie normy w stopniu, który należy uznać za wystarczający dla potrzeb interpretacji art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

Skoro zatem w uchwale Rady Gminy Rudna z 30 stycznia 2009r. Nr XX III/183/09 uregulowano już kwestię ekwiwalentu za udział w szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Rudna, a w pojęciu „szkolenia” mieści się także szkolenie praktyczne m. in. w postaci

udziału w ćwiczeniach, to organ nadzoru zasadnie uznał, że wprowadzenie w zakwestionowanej uchwale możliwości wypłaty ekwiwalentu za udział strażaków ochotniczej straży pożarnej w ćwiczeniach stanowi przekroczenie granic (modyfikację) normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, a tym samym art. 7 Konstytucji. Należy zatem zgodzić się z organem nadzoru, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych.

Wykonanie upoważnienia ustawowego w sposób prowadzący do modyfikacji przepisów bezwzględnie obowiązujących, mieści się w kategoriach działań istotnie naruszających prawo, co musiało skutkować stwierdzeniem nieważności całej uchwały. W tej sytuacji argumentacja zawarta w odpowiedzi na skargę nie znajduje uzasadnienia.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 p.p.s.a., Sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie w pkt II sentencji wyroku znajduje uzasadnienie w art. 152 p.p.s.a., a orzeczenie o kosztach w art. 200 p.p.s.a.