



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 maja 2025 r.

Poz. 2449

WYROK NR II SA/RZ 48/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 3 kwietnia 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski /spr./ Sędziowie WSA Elżbieta Mazur-Selwa NSA Stanisław Śliwa Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Mielcu na uchwałę Rady Gminy Wadowice Górne z dnia 1 marca 2024 r. nr XL/372/2024 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Wadowice Górne za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 1 marca 2024 r., nr XLVIII/372/2024 (dalej: "uchwała") w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Wadowice Górne za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, Rada Gminy Wadowice Górne (dalej: "Rada"), na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023, poz. 40 ze zm., dalej: "u.s.g.") oraz art. 15 ust. 1, 1a i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233, dalej: "ustawa"), uchwaliła: § 1. Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakom ratownikom ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Wadowice Górne za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, w następującej wysokości: 1) za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej – 20 zł za każdą rozpoczętą godzinę; 2) udział w szkoleniu lub ćwiczeniu – 5 zł za każdą rozpoczętą godzinę. § 2. Wysokość ekwiwalentu, o którym mowa w § 1 ma zastosowanie do ekwiwalentów należnych od dnia 1 stycznia 2024 r. W § 3-5 uchwała rozstrzygnęła o utracie mocy poprzednio obowiązującej w tym przedmiocie uchwały, o powierzeniu wykonania uchwały Wójtowi Gminy Wadowice Górne oraz o wejściu w życie uchwały i jej publikacji w dzienniku urzędowym. W skardze Prokurator Rejonowy w Mielcu (dalej: "Prokurator"), zaskarżył w całości powyższą uchwałę, zarzucając istotne naruszenie prawa, tj. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1 i 2 ustawy poprzez: 1. ustalenie w § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Wadowice Górne "za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej – 20 zł za jedną godzinę" 2. ustalenie w § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Wadowice Górne "za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu - 5 zł za jedną godzinę"; czym przekroczono zakres ustawowego upoważnienia do ustalenia w drodze uchwały przepisów prawa miejscowego określających wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków OSP, albowiem przepis art. 15 ust. 2 ustawy wskazuje, iż "Ekwiwalent pieniężny nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny, a w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP – za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia". Na tych podstawach Prokurator na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.; dalej: "P.p.s.a."),

wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał na przepis art. 15 ust. 1 i 2 ustawy oraz na przepisy Konstytucji, dotyczące wymagań dla prawa miejscowego. Prokurator naprowadził, że zawarte w § 1 pkt 1 i 2 uchwały zapisy "za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej" i "za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu" wprowadzają dowolność uznania ram czasowych momentu (zdarzenia) uprawniającego do wypłacenia ekwiwalentu, bowiem jest to pojęcie węższe od regulacji przyjętej przez ustawodawcę, który w sposób precyzyjny określa moment od kiedy przysługuje ekwiwalent; jest to rozpoczęta godzina liczona od zgłoszenia wyjazdu jednostki lub gotowości do wyjazdu w celu realizacji zadań określonych w art. 3 pkt 7 tej ustawy, a w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP – za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. W tej sytuacji doszło do wykroczenia poza zakres unormowania zawartego w art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p. Posłużenie się w akcie prawa miejscowego innym, niż w ustawie słownictwem rodzi uzasadnione obawy, że przy realizacji prawa do ekwiwalentu będzie naliczany on w sposób uznaniowy. Powyższe naruszenie prawa ma charakter istotny w rozumieniu art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. Końcowo Prokurator powołał wyroki sądów administracyjnych wskazujące na zakaz modyfikacji zapisów ustawowych. Odpowiadając na skargę Rada wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutów stwierdziła, że sformułowania zawarte w uchwale nie doprowadziły do zmiany zasad rozliczania ekwiwalentu określonego ustawą. Sformułowanie za "udział" w stosunku do sformułowania ustawowego "uczestniczył" nic nie zmienia. Oba wyrazy zawierają ten sam sens, a dalsza część uchwały nie wskazuje, że ekwiwalent wg uchwały będzie naliczany inaczej, niż to wynika z ustawy. Ponadto, wg ustawy ekwiwalent należny jest za uczestniczenie w działaniu, a nie za sam fakt zgłoszenia wyjazdu. W zakresie obliczania ekwiwalentu i czasu, za jaki jest wypłacany, uchwała nie zawiera żadnych regulacji. Wobec powyższego brak jest przesłanek aby uznać, że użycie słowa "udział" w miejsce "uczestnictwo" bez jakiegokolwiek ingerencji w regulację w zakresie określenia początku naliczania ekwiwalentu prowadzi do nieważności uchwały. Końcowo zaznaczono, że podejmując kolejną uchwałę z dnia 20 grudnia 2024 r. Rada uwzględniła zastrzeżenia Prokuratora. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: skarga zasługuje na uwzględnienie z przyczyn nieco innych, niż wskazane. I. Na wstępie Sąd stwierdza, że zaskarżona uchwała reguluje wysokość ekwiwalentu, o jakim mowa w art. 15 ust. 1 ustawy. Wynika to wprost z § 1 uchwały, który to przepis jednoznacznie określa, że ekwiwalent przysługuje strażakom ratownikom za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Natomiast zaskarżona uchwała powołuje w podstawie prawnej również art. 15 ust. 1a ustawy. Przepis ten stanowi, że ekwiwalent pieniężny otrzymują również: 1) kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1, 2) strażak ratownik OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 (Do zadań ochotniczych straży pożarnych należy w szczególności podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez zabezpieczanie obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym /miejskim/ planie ratowniczym) - stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych. Sąd stwierdza, że zaskarżona uchwała nie reguluje ekwiwalentu przewidzianego tym przepisem. II. Istota sądowej kontroli polega na ocenie legalności zaskarżonego aktu wg stanu faktycznego i prawnego z daty podjęcia tego aktu. W dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, tj. w dniu 27 marca 2024 r., art. 15 ust. 1 i 2 ustawy miały brzmienie: Ustęp 1. Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Ustęp 2. 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 2023 r. poz. 1251, 1429 i 1672) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego. Ekwiwalent pieniężny nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny, a w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP - za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. Ekwiwalent pieniężny jest wypłacany z budżetu właściwej gminy". Z unormowań tych wynika, że podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy uchwała musi ustalać stawką ekwiwalentu przy zachowaniu następujących rygorów: 1. stawka ekwiwalentu musi być określona kwotowo, 2. wysokość stawki ekwiwalentu nie może być wyższa od 1/175 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego, 3. stawka ekwiwalentu ustalana jest za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, 4. stawka ekwiwalentu ustalana jest za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, 5. stawka ekwiwalentu ustalana jest nie rzadziej, niż raz na dwa lata. Pojęcie "uczestnictwa" użyte w art. 15 ust. 1 ustawy odzwierciedla określony przedział czasu, w którym strażak ratownik OSP pozostaje zaangażowany w działania ratownicze. Ustawodawca zdecydował

się dookreślić moment rozpoczęcia owego uczestnictwa zastrzegając, że jest nim "zgłoszenie wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej" (art. 15 ust. 2 ustawy). Tymczasem Rada w § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały przyjęła stawkę ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej naliczanego "za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej – 20 zł za każdą rozpoczętą godzinę", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 ustawy uprawniał Radę do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego naliczanego "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". W analogiczny sposób w § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały ustalono stawkę ekwiwalentu pieniężnego "za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu - 5 zł za każdą rozpoczętą godzinę", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 ustawy uprawniał Radę do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego naliczanego "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". Użycie w uchwale sformułowania "za każdą rozpoczętą godzinę" bez wskazania precyzyjnie momentu, od którego uznaje się "rozpoczęcie godziny", stanowi istotne naruszenie delegacji ustawowej i w praktyce może rodzić wątpliwości interpretacyjne. Podkreślić należy, że art. 15 ust. 2 ustawy upoważnia jedynie do ustalenia samej stawki ekwiwalentu. Natomiast o tym, w jaki sposób stawkę tę należy w konkretnym przypadku stosować, rozstrzyga ustawa. Zatem ustalając wysokość stawki godzinowej w ramach upoważnienia ustawowego można było albo poprzestać na podaniu kwoty albo precyzyjnie, w ślad za ustawą zapisać: "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". Wobec tego zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. Niezależnie od powyższego Sąd stwierdza, że w § 1 uchwały zamiennie użyte zostały pojęcia "uczestnictwo" i "udział", przy czym w punkcie 1) i 2) kwoty ekwiwalentu określono za "udział" w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej oraz za "udział" w szkoleniu lub ćwiczeniach. Ponownie wskazać należy, że ustawodawca w art. 15 ust. 1 ustawy posłużył się terminem "uczestnictwo". Zatem skorzystanie w uchwale z terminu innego, niż ustawowy dla określenia działania, które ten termin ustawowy definiuje względnie zamienne używanie różnych pojęć (jak ma to miejsce w § 1 uchwały) rodzi niebezpieczeństwo, że przy realizacji prawa do ekwiwalentu, poprzez naliczenie jego wysokości, będzie mu nadawana treść inna od ustawowej. Zatem i w tej części zaskarżona uchwała narusza materię uregulowaną odmiennie w ustawie. Końcowo należy zauważyć, że art. 15 ust. 2 ustawy nie jest treściowo jednoznaczny, ponieważ ustalenie ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakowi ratownikowi za uczestnictwo w działaniu ratowniczym następuje dwuetapowo. Etap pierwszy - poprzez ustalenie wysokości ekwiwalentu w formie stawki godzinowej w granicach wskazanych w art. 15 ust. 2 ustawy (wysokość ekwiwalentu pieniężnego nie może przekraczać 1/175 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto). Etap drugi – po zakończeniu działań ratowniczych, poprzez przemnożenie stawki ekwiwalentu ustalonej przez radę gminy przez liczbę godzin uczestnictwa strażaka ratownika w tych działaniach. Wobec tego wysokość kwoty ekwiwalentu uzależniona jest od liczonego w godzinach przedziału czasu, jaki strażak ratownik OSP poświęcił na uczestnictwo w działaniu ratowniczym. Art. 15 ust. 2 ustawy stanowi bowiem *expressis verbis*, że wysokość ekwiwalentu nalicza się "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". Posługując się terminologią przyjętą przez ustawodawcę należy zatem odróżnić "ustalenie wysokości ekwiwalentu" od "naliczenia wysokości ekwiwalentu". Ustalenie wysokości ekwiwalentu należy do rady gminy, która w podjętej na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy uchwale ma obowiązek określić kwotową wysokość stawki za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa strażaka ratownika OSP w działaniu ratowniczym. Natomiast naliczenie wysokości ekwiwalentu ma charakter konkretny oraz wtórny. Jest to działanie podejmowane wobec konkretnego strażaka, po zakończonym działaniu ratowniczym, polegające na przemnożeniu stawki ekwiwalentu ustalonej przez radę gminy przez liczbę godzin odzwierciedlających czas uczestnictwa strażaka w tym działaniu (zob. wyrok NSA z dnia 13 września 2023 r. sygn. III OSK 2588/22). Reasumując: zaskarżona uchwała podjęta została z naruszeniem art. 15 ust. 1 i 2 ustawy i dlatego, jako akt prawa miejscowego, podlega stwierdzeniu nieważności w całości, w oparciu o art. 147 § 1 P.p.s.a.