



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 czerwca 2025 r.

Poz. 2489

WYROK NR II SA/RZ 9/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 25 marca 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Magdalena Józefczyk Sędziowie AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga WSA Maria Mikolik /spr./ Protokolant starszy sekretarz sądowy Joanna Kulasa po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 marca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Leżajsku na uchwałę Rady Gminy Grodzisko Dolne z dnia 10 marca 2022 r. Nr XXXVII/254/2022 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych w terenie Gminy Grodzisko Dolne stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Leżajsku (dalej: "Prokurator") jest uchwała nr XXXVII/254/2022 Rady Gminy Grodzisko Dolne (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, ćwiczeniach oraz szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę (Dz.Urz.Woj. Podkarpackiego z 2022 r. poz. 1378). Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 559; dalej: "u.s.g.") oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2490; dalej: "u.o.s.p."). W jej § 1 pkt 1, Rada ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakom ratownikom ochotniczej straży pożarnej za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych w ćwiczeniach w wysokości 20,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. Natomiast w § 1 pkt 2 uchwały, Rada ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego za udział w szkoleniach pożarniczych organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę w wysokości 10,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 i 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej zapisami wskazanymi w § 1 pkt 1 i 2 uchwały i na tej podstawie wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Zdaniem Prokuratora zawarte w ww. przepisach uchwały uregulowania dotyczące naliczania ekwiwalentu pieniężnego "za każdą rozpoczętą godzinę udziału" wprowadzają dowolność uznania ram czasowych momentu zdarzenia uprawniającego do wypłacenia ekwiwalentu, gdyż pojęcie to jest węższe od regulacji przyjętej przez ustawodawcę, który w ustawie precyzuje początek okresu, za który strażakom ratownikom OSP przysługuje ekwiwalent pieniężny. Tym samym Rada w sposób nieuprawniony dokonała modyfikacji art. 15 ust. 2 u.o.s.p., bowiem z treści tego przepisu wynika jednoznacznie, że wysokość ekwiwalentu pieniężnego powinna być naliczana za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, nie zaś za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub akcji czy w inny niedookreślony sposób. W ocenie Prokuratora zakwestionowane przepisy uchwały są niezgodne z ustawą kompetencyjną, a pozostawienie ich w obrocie prawnym może prowadzić do sporów co do wysokości przysługującego ekwiwalentu oraz momentu, od którego powinien on być naliczany. W odpowiedzi na skargę

Rada wniosła o jej oddalenie. Na wstępie zaznaczyła, że organ nadzoru nie dopatrywał się nieprawidłowości w zapisach zaskarżonej uchwały. W ocenie Rady treść kwestionowanej uchwały pozwala przyjąć, że właściwie realizuje upoważnienie normotwórcze z art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Zdaniem Rady z treści uchwały jednoznacznie wynika, że "udział w działaniu ratowniczym" będzie rozumiany, jako "uczestnictwo w działaniu ratowniczym" od momentu zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Organ zauważył także, że zakwestionowana uchwała utraciła moc na skutek podjęcia uchwały Nr LXI/438/2023 z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków Ochotniczych Straży Pożarnych i kandydatów na strażaków ratowników z terenu Gminy Grodzisko Dolne. Końcowo wskazał, że z treści art. 15 ust. 2 u.o.s.p. wynika kompetencja Rady Gminy wyłącznie do ustalenia wysokości ekwiwalentu, natomiast sposób jego naliczania, komu on się należy i za co, jest określony w ustawie o ochotniczych strażach pożarnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Kontrola uchwał stanowiących akty prawa miejscowego poddana została kognicji Sądu na podstawie art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2022 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) oraz art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2022 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej: P.p.s.a.). Rozstrzygając w tym przedmiocie na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W przeciwnym razie skargę oddala na podstawie art. 151 p.p.s.a. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. Wobec powyższego konieczne jest odniesienie się do przepisów ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.; dalej: "u.s.g."), gdzie zostały przewidziane dwa rodzaje naruszeń: istotne i nieistotne (art. 91 u.s.g.). Przepis art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. stanowi, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych oraz stanowiskiem doktryny, do istotnych wad uchwały, które skutkować będą stwierdzeniem jej nieważności należy: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805, wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1699/19, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, "Samorząd terytorialny" 2001, z. 1-2, s. 101-102). Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą ex tunc, co powoduje, że dany akt czy jego część, nie wywołuje skutków prawnych od samego początku. Po przeprowadzeniu kontroli zaskarżonej uchwały pod względem jej zgodności z prawem Sąd stwierdził, że została ona podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wydawanym w ramach delegacji ustawowej, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Podstawę prawną do wydania zaskarżonej uchwały stanowił przepisy, zawarte w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. poz. 2490, dalej: "u.o.s.p.") w następującym brzmieniu. Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny (art. 15 ust. 1 u.o.s.p.). 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 (art. 15 ust. 2 u.o.s.p.). Wielokrotnie kontrolując uchwały wydawane w oparciu o ten przepis Sądy podkreślały wagę przepisu, wynikające z niego konsekwencje w naliczaniu

ekwiwalentu dla strażaków ratowników i wynikający z tego zakaz modyfikacji przepisów ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2023 r., sygn. akt III OSK 2588/22 (LEX nr 3606362) zwrócił uwagę, że użyte przez ustawodawcę w wyżej wskazanym przepisie pojęcie "uczestnictwa" odzwierciedla określony przedział czasu, w którym strażak ratownik OSP pozostaje zaangażowany w działania ratownicze. Ustawodawca zdecydował się dookreślić moment rozpoczęcia owego uczestnictwa, zastrzegając, iż jest nim "zgłoszenie wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej" (art. 15 ust. 2 u.o.s.p.). Doprecyzowanie tej kwestii na poziomie ustawowym, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zasadniczo powinno czynić zbędnym normowanie jej w uchwale ustalającej wysokość ekwiwalentu. Nie oznacza to jednak, że w treści uchwały ustalającej wysokość ekwiwalentu nie mogą znaleźć się postanowienia powtarzające treść art. 15 ust. 1 i ust. 2 u.o.s.p., w zakresie w jakim precyzują, że ekwiwalent przysługuje za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Realizacja konstytucyjnej zasady działania na podstawie i w granicach prawa nie oznacza restrykcyjnego zakazu powtórzeń przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego, ale bezwzględny zakaz wprowadzania zapisów sprzecznych z zapisami ustawy. W świetle przedstawionego wyroku, który co należy podkreślić zaakceptował stanowiska wojewódzkich sądów administracyjnych, rację przyznać należy Prokuratorowi, że treść kwestionowanej uchwały z 10 marca 2022 r. nie pozwala przyjąć, iż właściwie realizuje upoważnienie normotwórcze z art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Jak przyjęto w § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały: "Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakom ratownikom ochotniczej straży pożarnej za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych w ćwiczeniach w wysokości 20,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę." Z kolei w § 1 ust. 2 uchwały wskazano, że: "Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego za udział w szkoleniach pożarniczych organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę w wysokości 10,00 zł. za każdą rozpoczętą godzinę udziału." Treść wskazanych przepisów rodzi zasadniczą niepewność, czy ustalone kwoty ekwiwalentu za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych w ćwiczeniach oraz za udział w szkoleniach przysługują za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Podzielić należy zastrzeżenia, które odnoszą się do wskazania w uchwale, że ekwiwalent przysługuje za "udział" w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej lub ćwiczeniach oraz w szkoleniu. Ustawodawca w treści art. 15 ust. 1 u.o.s.p. nie posłużył się terminem "udział", lecz terminem "uczestnictwo". Skorzystanie w uchwale z terminu innego niż ustawowy, dla określenia działania, które ten termin ustawowy definiuje rodzi niebezpieczeństwo, że przy realizacji prawa do ekwiwalentu, poprzez naliczenie jego wysokości, będzie mu nadawana treść inna od ustawowej, in concreto, że "udział w działaniu ratowniczym" nie będzie rozumiany, jako "uczestnictwo w działaniu ratowniczym" od momentu zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. W świetle powyższego stanowiska, jakkolwiek modyfikacja pojęcia uczestnictwa w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, ćwiczeniu, szkoleniu i związanej z nim wypłaty ekwiwalentu dokonana w wydanej na podstawie tego przepisu uchwale stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje nieważnością tych przepisów. W zaskarżonej do Sądu uchwale Rada Gminy Grodzisko Dolne dokonała takiej niedopuszczalnej modyfikacji treści przepisu ustawy wprowadzając do niej zapis, że dla strażników ratowników Ochotniczej Straży Pożarnych ustala się ekwiwalent pieniężny za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej w ćwiczeniach i za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu, podczas gdy jak wyżej wskazano ustawodawca uzależnił wypłatę ekwiwalentu zarówno za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, ćwiczeniu jak i szkoleniu od uczestnictwa, które powiązał z rozpoczętą godziną liczoną od zgłoszenia wyjazdu. Zatem z porównania przepisów uchwały i ustawy wynika, że przepisy uchwały są mniej korzystne. O ile bowiem ustawodawca wprowadza prawo naliczania ekwiwalentu już od chwili zgłoszenia wyjazdu prawodawca lokalny uzależnia początek wypłaty ekwiwalentu od udziału w działaniach ratowniczych, akcji ratowniczej lub ćwiczeniu. Podobnie w przypadku ekwiwalentu za udział w szkoleniu (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 7 listopada 2023 r., II SA/Rz 898/23, LEX nr 3637495). W świetle powyższego stwierdzono, że Rada Gminy wprowadziła do uchwały postanowienia modyfikujące w sposób niekorzystny przepisy ustawy, co prowadzi do wniosku, że § 1 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonej uchwały istotnie narusza prawo. Jednocześnie konieczność wyeliminowania tych przepisów powoduje, że tracą sens pozostałe przepisy zawarte w zaskarżonej uchwale ściśle powiązane z wyeliminowanymi przepisami. Mając powyższe na uwadze sąd orzekł jak w sentencji wyroku i na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.