



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 6 czerwca 2025 r.

Poz. 2554

WYROK NR II SA/RZ 34/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 1 kwietnia 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Magdalena Józefczyk Sędziowie WSA Karina Gniewek-Berezowska AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga /spr./ Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 1 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Tarnobrzegu na uchwałę Rady Gminy Gorzyce z dnia 27 lutego 2024 r. nr uchwała LXXII/510/24 w przedmiocie w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ochotników stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Gorzyce uchwałą nr LXXII/510/24 z 27 lutego 2024 r. - na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688 ze zm. - dalej: u.s.g.) w związku z art. 15 ust. 2 oraz art. 15a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 194, 658 i 1560 ze zm. - dalej: ustawa lub u.o.s.p.), ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych oraz przyznania strażakom ratownikom ekwiwalent pieniężny za wykonywanie innych zadań. W § 1 ww. uchwały ustalono wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Gorzyce w wysokości: 20 zł - dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej funkcjonującej na terenie Gminy Gorzyce, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej lub brał udział w działaniach ratowniczych polegających na zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo - gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w miejskim (powiatowym) planie ratowniczym; -11 zł - dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej funkcjonującej na terenie Gminy Gorzyce, który uczestniczył w szkoleniu lub ćwiczeniu oraz dla kandydata na strażaka ratownika, tj. strażaka Ochotniczej Straży Pożarnej (który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat), który był uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych. Nadto w § 2 uchwały wskazano, że przyznaje się ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15 ustawy, tj. zadań wskazanych w art. 3 pkt 4, 9 i 13 tejże ustawy, w wysokości 11 zł za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Tarnobrzegu (dalej: Prokurator lub Skarżący), który zarzucił istotne naruszenie prawa, tj.: art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 ustawy poprzez ustalenie mocą § 1 pkt 1 zaskarżonej Uchwały ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy - strażaków ratowników za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej lub działaniach ratowniczych polegających na zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo - gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w miejskim (powiatowym) planie ratowniczym, podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 ustawy uprawnia Radę do ustalenia stawki ekwiwalentu pieniężnego "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",

w konsekwencji czego zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej; - art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 ustawy poprzez ustalenie mocą § 1 pkt 2 zaskarżonej Uchwały ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy - strażaków ratowników za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu, podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 ustawy uprawnia Radę do ustalenia stawki ekwiwalentu pieniężnego "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", w konsekwencji czego zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. W oparciu o powyższe zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o oddalenie skargi Prokuratora jako bezzasadnej. W jej ocenie, żadne z twierdzeń Prokuratora w zakresie konieczności stwierdzenia nieważności w/w uchwały nie powinno zostać uwzględnione, gdyż przyjęte przepisy odpowiadają prawu. Rada podniosła, że Skarżący zarzuca jej naruszenie przepisów ustawy m.in. poprzez brak określenia momentu, w którym zaczyna się naliczanie ekwiwalentu. Organ wskazał, że działał zgodnie z przepisami, gdyż moment ten określony został wyraźnie w art. 15 ust. 2 ustawy. Wskazany przepis określa, że 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, powtórzenie tego zapisu w uchwale stanowiłoby naruszenie §137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", który wskazuje, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. 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 (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 (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 - 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W przeciwnym razie skargę oddala na podstawie art. 151 P.p.s.a. Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. 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, że 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, wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1699/19, te i wszystkie powołane w sprawie orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych orzeczenia.nsa.gov.pl, 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 czyjego część, nie wywołuje skutków prawnych od samego początku. Zgodnie 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. Materialnoprawną podstawę do wydania zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy cytowanej ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych. Stosownie do art. 15 ust. 1 tej ustawy - strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. 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 2024 r. poz. 1631 i 1674) 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. 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 zapisów ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2023 r., sygn. akt III OSK 2588/22 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 że 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 27 lutego 2024 r. nie pozwala przyjąć, iż właściwie realizuje ona upoważnienie normotwórcze z art. 15 ust. 2 ustawy. Treść ta pozostawia bowiem zasadniczą niepewność co do tego, czy ustalone kwoty ekwiwalentu za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej szkoleniu lub ćwiczeniu przysługują za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej. Wątpliwości te wzmacnia różnica wynikająca z treści § 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały w zestawieniu z odmienną treścią § 2 tej samej uchwały - w którym doprecyzowany został moment początkowy, od którego naliczać należy ekwiwalent. W ocenie Sądu zapisy §1 pkt 1 i 2 uchwały mogą zrodzić zasadniczą niepewność, czy ustalone w §1 uchwały kwoty ekwiwalentu przysługują za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Odmienna redakcja przepisów § 1 i § 2 uchwały może bowiem nasuwać wątpliwości, co do tożsamer treści obu przepisów. Literalne brzmienie §1 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały - wobec uwypuklonej odmienności - nie wskazuje na to, że przyjęte zasady wypłacania ekwiwalentu są tożsame. Może zatem powstać wątpliwość czy ustalony ekwiwalenty nie jest kwotą całkowitą, przysługującą strażakom ratownikom OSP i kandydatom na strażaka ratownika OSP za uczestnictwo i udział w czynnościach wymienionych w uchwale. W tym zakresie Sąd w składzie orzekającym podziela stanowisko wyrażone uprzednio w wyroku WSA w Rzeszowie z 20 marca 2025r. II SA/Rz 41/25, w którym za naruszenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy uznano taki zapis zaskarżonej uchwały, z którego nie wynika, że ustalona w uchwale wysokość ekwiwalentu ma charakter stawki godzinowej, czy też określony w uchwale ekwiwalent ma charakter całościowy, kompletny, stanowi "kwotę do wypłaty", co zdaniem sądu było sprzeczne z rozumieniem ustawy i może wywoływać wątpliwości, a przez to i spory w zakresie obliczenia czasu za jaki ekwiwalent przysługuje. Zgodnie z żądaniem Prokuratora, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości, choć zwrócić należy uwagę, że zapis §2 zaskarżonej uchwały nie budził, co do zasady, zastrzeżeń Sądu i odpowiadał delegacji ustawowej z art. 15 a ustawy. Sąd zważył jednak, że uchylenie uchwały jedynie w części, a tym samym rozdzielenie podstaw prawnych przyznania ekwiwalentu na podst. art 15 i 15a ustawy nie jest pożądane. Mając powyższe na uwadze sąd orzekł, jak w sentencji na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a.