



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 18 czerwca 2025 r.

Poz. 2675

WYROK NR II SA/RZ 62/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 9 kwietnia 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie WSA Piotr Godlewski AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga /spr./ Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku na uchwałę Rady Gminy Jeżowe z dnia 13 maja 2024 r. nr II/5/24 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych oraz przyznania strażakom ratownikom ekwiwalentu pieniężnego za wykonanie innych zadań stwierdza nieważność § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jeżowe uchwałą nr II/5/24 z 13 maja 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 2024 r. poz. 609 – 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 2024 r. poz. 233 – zwanej dalej ustawą bądź u.o.s.p.), ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych oraz przyznała strażakom ratownikom ekwiwalent pieniężny za wykonywanie innych zadań. W § 1 ww. uchwały ustalono wysokość ekwiwalentu pieniężnego: - ust. 1 - przysługującego członkom Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu gminy Jeżowe w wysokości 32,00 zł "za godzinę udziału akcji ratowniczej lub brał udział w działaniach ratowniczych polegających na zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo - gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym planie ratowniczym"; - ust. 2 - za godzinę udziału w szkoleniu pożarniczym, lub w ćwiczeniu - 22,00 zł; - ust. 3 - dla kandydata na strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej funkcjonującej na terenie Gminy Jeżowe, który był uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych - 20,00 zł za godzinę szkolenia. W ust. 4 wskazano, 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, 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 (ust. 4). Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Nisku (dalej: Prokurator lub Skarżący), który zarzucił przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa tj. art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, dalej: Konstytucja RP) oraz art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy, polegające na wykroczeniu poza delegację ustawową i ustalenie w § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały, ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Jeżowe, podczas gdy pojęcie "strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej", o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy jest węższe aniżeli pojęcie "członka Ochotniczej Straży Pożarnej". Podkreślił nadto, że ustawa przyznaje ekwiwalent za uczestnictwo, nie udział strażaka ratownika zaangażowanego w działania ratownicze. W oparciu o powyższe zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części tj. w zakresie § 1 ust. 1 uchwały. W odpowiedzi na skargę Rada

wniosła o oddalenie skargi Prokuratora jako bezzasadnej, podkreślając, że unieważnienie całego §1 ust. 1 uchwały - zgodnie z żądaniem Prokuratora - spowodowałoby brak podstawy prawnej dla wypłaconych już ekwiwalentów. W ocenie Rady, zaskarżona uchwała została podjęta zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Skarga jest zasadna, choć nie wszystkie jej zarzuty zasługują na uwzględnienie. 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, 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. W przypadku aktów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, które mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), istotnym jest przede wszystkim ustalenie, czy akt podlegający kontroli wszedł do obrotu prawnego, zgodnie z wymaganą procedurą i odpowiada przepisom prawa, upoważniającym do jego wydania. Wykorzystywanie kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Dlatego każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę. 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. Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Gminy Jeżowe nr II/5/24 z 13 maja 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych oraz przyznania strażakom ratownikom ekwiwalentu pieniężnego za wykonywanie innych zadań. Uchwała ta opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z 13 czerwca 2024r. (Dz. U. Woj. 2024r. Podkarpackiego z 2024r. poz. 2773) i nie była uprzednio przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego. Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały w oparciu o powołane wyżej kryteria Sąd stwierdził, że skarga prokuratora zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek nie wszystkie zarzuty stawiane przedmiotowej uchwale są zasadne. Wnosząc o stwierdzenie nieważności §1 pkt 1 uchwały Prokurator podkreślił że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Podstawę prawną do ustalania przedmiotowego ekwiwalentu stanowi art. 15 ust. 2 u.o.s.p., zgodnie z którym 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 2022 r. poz. 504, 1504 i 2461) 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. Prokurator zaakcentował w uzasadnieniu wniesionej skargi, że z treści cytowanego przepisu niewątpliwie wynika, iż ekwiwalent w określonej wysokości przysługuje "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej", co powiązane zostało przez ustawodawcę z ustawowo zdefiniowanym terminem "uczestnictwo", nie zaś z użytym przez Radę Gminy w treści zaskarżonej uchwały terminem "udział". W ocenie prokuratora, który odwołuje się do orzecznictwa sądów administracyjnych, skorzystanie w uchwale z terminu innego niż ustawowy, dla określenia działania, które ten ustawowy termin definiuje, rodzi niebezpieczeństwo, że przy realizacji prawa do ekwiwalentu, poprzez naliczanie jego wysokości, będzie mu nadawana inna treść aniżeli ta która określił ustawodawca. Uznając zasadność twierdzeń Prokuratora, co do zasady, Sąd stwierdza że tego rodzaju niebezpieczeństwo nie istnieje na gruncie kontrolowanej w sprawie uchwały Rady Gminy Jeżowe. Uchwała ta bowiem w §1 pkt 4 recypuje ustawowe zapisy dotyczące momentu, od którego naliczany winien być należy ekwiwalent – wobec tego pomimo że w §1 pkt 1 odwołuje się do niezdefiniowanego ustawowo wyrażenia "udziału", zamiast do ustawowo zdefiniowanego wyrażenia "uczestnictwo", wykładnia zapisów uchwały musi następować przy uwzględnieniu brzmienia §1 pkt 4 tej uchwały. W ocenie Sądu nie ma zatem realnego niebezpieczeństwa, że – jak akcentuje się powszechnie w tego rodzaju sprawach - przy realizacji prawa do ekwiwalentu, poprzez naliczanie jego wysokości, będzie mu nadawana inna treść aniżeli ustawowa. Z tej przyczyny Sąd nie uznał zarzutu Prokuratora za zasadny w przedmiotowej sprawie. Zakwestionowany przepis § 1 pkt 1 uchwały jest jednak niezgodny z ustawą kompetencyjną, w zakresie w jakim wykracza poza zakres delegacji ustawowej, stanowiąc o wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego członkom Ochotniczej Straży Pożarnej. Trafnie bowiem zauważył Prokurator, że przepis art. 15 ust. 1 ustawy posługuje się pojęciem "strażak ratownik Ochotniczej Straży Pożarnej", które nie jest tożsame z pojęciem "członek Ochotniczej Straży Pożarnej", zastosowanym w zaskarżonej uchwale. Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy, ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej "strażakami Ochotniczej Straży Pożarnej". W myśl zaś art. 8 ustawy "strażakiem ratownikiem Ochotniczej Straży Pożarnej" jest strażak Ochotniczej Straży Pożarnej, który: 1) ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1, 2) posiada aktualne ubezpieczenie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2, 3) posiada aktualne orzeczenie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych, 4) odbył szkolenie z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, 5) ukończył z wynikiem pozytywnym szkolenie podstawowe przygotowujące do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych. Z powyższych przepisów wynika zatem, że ustawowe pojęcie "strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej", o którym mowa w art. 15 ust. 1 u.o.s.p., jest węższe aniżeli pojęcie "członka ochotniczych straży pożarnych", o jakim mowa w zaskarżonej uchwale. Zaskarżona w sprawie uchwała rozszerza zatem – w sposób nieuprawniony – krąg osób, na rzecz których przyznany zostaje ekwiwalent. W konsekwencji, jak zasadnie wskazał Prokurator, zaskarżona uchwała wychodzi poza zakres podmiotowy regulacji przekazanej radom gmin na podstawie ustawy kompetencyjnej i przyznaje uprawnienia grupie członków OSP, której uprawnień nie przyznaje ustawa. Oczywistym jest, że uchwalając akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, a normy kompetencyjne powinny być odczytywane w sposób literalny. Jeżeli natomiast organ uchwałodawczy narusza wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym – a taka sytuacja wystąpiła w przedmiotowej sprawie – to mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu. Jednocześnie wskazuje się bowiem w literaturze i orzecznictwie, że podstawą do wyeliminowania z obrotu prawnego aktu winno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego charakter (por. wyrok NSA z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III FSK 4957/21, CBOSA). Dlatego też biorąc powyższe pod uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części.