



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 26 czerwca 2025 r.

Poz. 2779

WYROK NR II SA/RZ 81/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 15 kwietnia 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Piotr Godlewski Sędziowie NSA Stanisław Śliwa AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga /spr./ Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ropczycach na uchwałę Rady Gminy Iwierzycy z dnia 31 marca 2022 r. nr XXXIX/254/2022 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP z terenu Gminy Iwierzycy I. stwierdza nieważność § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały; II. oddala skargę w pozostałym zakresie.

Uzasadnienie

Rada Gminy Iwierzycy (dalej: Rada lub Organ) uchwałą nr XXXIX/254/2022 z 31 marca 2022 r. - na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 – dalej: u.s.g.), w związku z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 2490 – dalej: ustawa) – ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP z terenu Gminy Iwierzycy. W § 1 ww. uchwały ustalono stawkę ekwiwalentu: - za udział strażaka ratownika OSP w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej w kwocie 20,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej (ust. 1); - za udział strażaka ratownika OSP w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Iwierzycy ustala się stawkę ekwiwalentu w kwocie 5,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu (ust. 2). Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Ropczycach (dalej: Prokurator lub Skarżący), który zarzucił istotne naruszenie prawa, tj.: - art. 7 i 94 konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1 ustawy poprzez wskazanie w § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały, że stawkę ekwiwalentu ustala się za "udział" strażaka ratownika OSP w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej w kwocie 20,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, co stanowi modyfikację zapisów ustawowych określonych w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, w których posłużono się terminem "uczestnictwo", w konsekwencji czego zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej; - art. 7 i 94 konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1 ustawy poprzez wskazanie w § 1 ust. 2 zaskarżonej uchwały, że stawkę ekwiwalentu ustala się za "udział" strażaka ratownika OSP w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym w kwocie 5,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu, co stanowi modyfikację zapisów ustawowych określonych w art. 15 ust. 1 ustawy, w których posłużono się terminem "uczestnictwo", jak również poprzez ograniczenie przyznania ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom OSP od udziału w szkoleniach lub ćwiczeniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Iwierzycy, podczas gdy norma kompetencyjna art. 15 ust. 1 ustawy nie zawiera takiego ograniczenia, w konsekwencji czego zaskarżona uchwała stanowi modyfikację normy ustawowej i 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, wskazując że 7 lutego 2024 r., podjęła uchwałę nr LXI/372/2024, w której uchyłono uchwałę nr XXXIX/254/2022. Tak więc, w dniu wniesienia, skargi przedmiotowa uchwała już nie obowiązywała, a zatem postępowanie sądowe powinno być umorzone. 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 orzecnictwem 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 czy jego 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. W pierwszej kolejności, odnosząc się do wniosku Organu o umorzenie postępowania sądowego należy wskazać, że uchylenie uchwały poddanej kontroli sądu nie czyni postępowania sądowego bezprzedmiotowym. Co do zasady, sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego stwierdzić nieważność. Takie rozstrzygnięcie, oparte na przepisie art. 147 § 1 P.p.s.a., powoduje, że od samego początku uchwała nie była zdolna wywołać skutku prawnego, a zatem nie kształtowała uprawnień lub obowiązków podmiotów prawa. Z kolei uchylenie uchwały przerywa skutek prawny z dniem jej uchylenia, pozostawiając w mocy skutki powstałe na podstawie uchylonej uchwały od wejścia jej do obrotu prawnego do dnia jej uchylenia (vide: wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2021 r., I OSK 339/19; wyrok NSA z dnia 27 maja 2008 r., II OSK 344/08; wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1046/07; postanowienie NSA z dnia 9 lipca 2014 r., II FSK 1681/14). Tym samym uchylenie zaskarżonej uchwały nie oznacza, że niniejsze postępowanie sądowe podlega umorzeniu. Należało więc rozstrzygnąć, czy zachodzą podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały we wnioskowanym przez Prokuratora zakresie. Materialnoprawną podstawą 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 2021 r. poz. 291, ze 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 (ust. 2). Kontrolując uchwały wydawane w oparciu przepis art. 15 ust. 1 ustawy sądy administracyjne wielokrotnie podkreślały wagę przepisu, wynikające z niego konsekwencje w naliczaniu ekwiwalentu dla strażaków ratowników i wynikający z tego zakaz modyfikacji zapisów ustawowych. Wielokrotnie wskazywano, że przepisy art. 15 ust. 1 i 2 ustawy nie upoważniają rady

gminy (miasta) do uzależniania przyznawania uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego od tego, czy szkolenie zorganizowane jest przez Państwową Straż Pożarną lub gminę czy też inny podmiot oraz że każde uczestnictwo strażaka ratownika OSP szkoleniach lub ćwiczeniach - bez względu na to kto jest ich organizatorem - winno być wynagradzane ekwiwalentem pieniężnym. Oznacza to, że zaskarżona uchwała w zakresie przedmiotowym zasadniczo ograniczyła możliwość przyznawania ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom OSP, uzależniając prawo do niego, od rodzaju podmiotu, który organizuje szkolenia czy ćwiczenia. Z tego względu zaskarżona uchwała istotnie narusza powołane przepisy prawa materialnego. W treści zaskarżonej uchwały Rada dokonała bowiem niedopuszczalnej modyfikacji treści przepisu ustawy, wprowadzając do uchwały mniej korzystny zapis aniżeli ustawowy. O ile bowiem ustawodawca wprowadza prawo naliczania ekwiwalentu bez względu na podmiot organizujący szkolenie czy ćwiczenie, zaskarżona uchwała - bez podstawy prawnej - wprowadziła takie ograniczenie. Sformułowanych przez Prokuratora zarzutów w stosunku do §1 ust. 1 uchwały Sąd nie podzielił. W ramach dokonywanej kontroli uchwał, wydawanych w oparciu o przepis art. 15 ust.1 ustawy, sądy administracyjne – m.in. za orzeczeniem Naczelnego Sąd Administracyjny z 13 września 2023 r., w sprawie III OSK 2588/22 – zwracały uwagę na to, 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 ustawy). Co do zasady zatem, odstąpienie w kontrolowanych uchwałach od ustawowo zdefiniowanego terminu "uczestnictwo" uznaje się w orzecznictwie sądów administracyjnych za naruszenie delegacji ustawowej, gdyż użycie innego aniżeli ustawowo określonego terminu powoduje zasadniczą niepewność, co do tego od jakiego momentu początkowego przysługiwał będzie ustalany w uchwale ekwiwalent. W ocenie Sądu, w przedmiotowej sprawie problem ten jednak nie występuje gdyż w §1 ust. 1 uchwały określono wyraźnie, że ustalana stawka ekwiwalentu przysługuje "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej", który to zapis zgodny jest z brzmieniem art. 15 ust 1 ustawy. W tym zatem zakresie gmina nie dokonała niedopuszczalnej modyfikacji delegacji ustawowej wnikającej w powołanego wyżej przepisu. Mimo zatem odwołania się do terminu innego aniżeli ustawowo zdefiniowany, wskazywana w orzecznictwie niepewność, co do tego od jakiego momentu początkowego przysługiwał będzie ustalany w uchwale ekwiwalent – w tej sprawie nie występuje. Mając na uwadze powyższe Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej §1 ust. 2 oraz na podstawie art. 151 P.p.s.a., orzekł o oddaleniu skargi w pozostałym zakresie.