



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 9 lipca 2025 r.

Poz. 2934

WYROK NR II SA/RZ 37/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 24 kwietnia 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur-Selwa /spr./ Sędziowie WSA Piotr Godlewski WSA Maria Mikolik Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kolbuszowej na uchwałę Rady Gminy Dzikowiec z dnia 24 maja 2024 r. nr II/11/2024 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych oraz kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Dzikowiec stwierdza nieważność § 1 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Kolbuszowej (dalej: "Prokurator") jest uchwała nr II/11/2024 Rady Gminy Dzikowiec (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia 24 maja 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych oraz kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Dzikowiec (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2024 r. poz. 2645). Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609; dalej: "u.s.g.") i art. 15 ust. 1, ust. 1a i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194; dalej: "u.o.s.p."). W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Prokurator zarzucił ww. uchwale naruszenie art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 8, art. 9 ust. 2 pkt 1 i art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p. i w konsekwencji naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, polegające na wyjściu poza granice upoważnienia ustawowego i nieuprawnioną modyfikację ustawy upoważniającej, poprzez dokonanie przepisem § 1 pkt 2 uchwały ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla kandydata na strażaka ochotniczej straży pożarnej z terenu gminy Dzikowiec za uczestnictwo w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę w sytuacji, gdy przepisy ustawy upoważniającej uprawniały Radę Gminy Dzikowiec do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu i ćwiczeniu, bez względu kto jest jego organizatorem, naliczaną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, zaś z treści art. 15 ust. 1a u.o.s.p. wynika jedynie uprawnienie do przyznania ekwiwalentu dla kandydata na strażaka ratownika OSP stosownie do posiadanych środków. Na podstawie powyższych zarzutów Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej w części, tj. w zakresie jej § 1 ust. 2. W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał na wstępie, że w dniu 21 sierpnia 2024 r. Rada podjęła uchwałę o nr IV/25/2024 zmieniającą zaskarżoną uchwałę, poprzez dodanie ust. 2 w brzmieniu: "ustala się ekwiwalent pieniężny dla kandydata na strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej z terenu Gminy Dzikowiec, o którym mowa w art. 9 ust 2 pkt 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, w wysokości 15 zł za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia". Następnie Prokurator podał, że w § 1 ust. 2 uchwały nieprawidłowo określono, że ekwiwalent pieniężny przysługuje dla kandydatów na strażaków ratowników uczestniczących w szkoleniach lub ćwiczeniach. Wskazał, że z przepisu art. 15 ust. 1a pkt 1 w zw. z art. 9 ust. 2 pkt 1 u.o.s.p. wynika wprost, że

kandydatem na strażaka ratownika OSP jest strażak OSP, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, i który jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych. Zatem rada gminy w sposób nieuprawniony zawarła w uchwale zapis o możliwości przyznania ekwiwalentu dla kandydatów na strażaków ratowników OSP za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych lub ćwiczeniach, a ponadto tym samym pozbawiła takiego ekwiwalentu za udział w szkoleniach i ćwiczeniach strażaków ratowników OSP. Zdaniem Prokuratora niedopuszczalne było również wskazanie w treści uchwały, że ekwiwalent przysługuje za uczestnictwo w szkoleniach lub ćwiczeniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę, bowiem z przepisów u.o.s.p. wynika, że każde uczestnictwo strażaka ratownika OSP w działaniach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach, bez względu na to kto jest jego organizatorem, winno być wynagradzane ekwiwalentem pieniężnym. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie. Podniosła, że kwestionowany zapis § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały w żadnym wypadku nie odnosi się do kandydatów na strażaków, a jedynie wyłącznie do strażaka ratownika. Rada wyjaśniła, że kwestie związane z kandydatem na strażaka ratownika zostały uregulowane w § 1 ust. 2 uchwały, na skutek jej zmiany dokonanej uchwałą Nr IV/25/2024 w dniu 21 sierpnia 2024 r. Natomiast rozwiązania przyjęte w negowanym § 1 pkt 2 bezspornie odnoszą się do strażaka ratownika za uczestnictwo w szkoleniu lub ćwiczeniu i zapis ten w pełni jest zgodny z delegacją zawartą w art. 15 ust. 1 u.o.s.p. Organ za nietrafny uznał również zarzut naruszenia przepisu art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p., wskazując, że akcja ratownicza rozpoczyna się dokładnie w momencie zgłoszenia wyjazdu z jednostki OSP lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7 u.o.s.p. W ocenie organu brak doprecyzowania w uchwale momentu, od którego naliczany jest ekwiwalent przez pominięcie słów "od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej", nie stanowi istotnego naruszenia prawa, lecz należy je traktować w charakterze braku doprecyzowania przez powtórzenie treści przepisu ustawy. Zdaniem Rady wskazanie w uchwale, że ekwiwalent przysługuje "za każdą rozpoczętą godzinę" nie jest sprzeczne z postanowieniami art. 15 ust. 2 u.o.s.p., nie wprowadza innego sposobu naliczania ekwiwalentu, nie narusza związku formalnego i materialnego między tym aktem a ustawą, ani przepisów Konstytucji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Skarga jest zasadna. Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej (...). Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.; dalej powoływana jako: "P.p.s.a."), obejmuje orzekanie m.in. w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. W sprawie nie jest sporne, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., sąd 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 (art. 147 § 1 P.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Z tych względów przepis art. 147 § 1 P.p.s.a. należy stosować wraz z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1); 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 (ust. 4). Oznacza to, że stwierdzenie nieważności (w całości bądź w części) zaskarżonej uchwały, w tym stanowiącej akt prawa miejscowego, następuje w wyniku stwierdzenia istotnego naruszenia prawa przy jej podejmowaniu. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego 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 (vide np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, zob. także: Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny, 2001, z. 1-2, s. 102). Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. Jednocześnie przyjmuje się też, że orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały rady gminy może być wydane tylko, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa i gdy wynika to wprost z treści tego przepisu. W świetle bowiem art. 91 ust. 1 zd. 1 w zw. z ust. 4 u.s.g. sankcja nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy została zastrzeżona wyłącznie dla istotnych naruszeń prawa (wyrok NSA

z 9 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2587/19, CBOSA). Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały w oparciu o wyżej wskazane kryteria sąd stwierdził, że jest ona dotknięta istotnym naruszeniem prawa. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały nr II/11/2024 Rady Gminy Dzikowiec (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia 24 maja 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych oraz kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Dzikowiec (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2024 r. poz. 2645). Sąd przyjął, że przedmiotem zaskarżenia uczyniono § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały, a nie § 1 ust. 2. Na powyższe wskazuje fakt, że § 1 nie posiada ust. 2, a treść uzasadnienia skargi wskazuje na zaskarżenie właśnie § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały. Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609; dalej: "u.s.g.") i art. 15 ust. 1, ust. 1a i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194; dalej: "u.o.s.p."). Podstawę materialnoprawną zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 233), a w szczególności art. 15 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy. Zgodnie z tymi przepisami strażak ratownik Ochotniczej Straży Pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny (ust. 1). 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 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 (ust. 2). W § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały ustalono wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej z terenu Gminy Dzikowiec w wysokości 15 zł – za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Dzikowiec. Przepis ten w sposób nieuprawniony modyfikuje więc, zawęża wynikające z ustawy prawo do ekwiwalentu za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu tylko organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Radę Gminy Dzikowiec. Z art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p. wynika, że każde rozpoczęte uczestnictwo strażaka ratownika OSP w działaniach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach, bez względu na to, kto jest jego organizatorem, winno być wynagradzane ekwiwalentem pieniężnym. Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. uwzględnił skargę w całości i stwierdził nieważność § 1 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały.