



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 18 sierpnia 2025 r.

Poz. 3351

WYROK NR II SA/RZ 279/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 27 maja 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie WSA Maria Mikolik WSA Karina Gniewek - Berezowska /spr./ Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 maja 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kolbuszowej na uchwałę Rady Gminy Raniżów z dnia 24 lipca 2024 r. nr III/17/24 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Raniżów stwierdza nieważność § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Dnia 24 lipca 2024 r. Rada Gminy Raniżów (dalej: "Rada" lub "Organ"), 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 ze zm. – dalej: "u.s.g.") oraz art. 15 ust. 1, 1a i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t. j. Dz.U. z 2024 r., poz. 233 – dalej: "u.o.s.p.") podjęła uchwałę nr III/17/24 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Raniżów. W § 1 ww. uchwały uchwalono stawkę ekwiwalentu: 1) 25,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu godziny (pkt 1); 2) 12,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Raniżów (pkt 2). Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Kolbuszowej (dalej: "Prokurator" lub "Skarżący"), który zarzucił istotne naruszenie prawa, tj.: art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p. i w konsekwencji naruszenie art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - polegające na wyjściu poza granice upoważnienia ustawowego i nieuprawnioną modyfikację ustawy upoważniającej, poprzez dokonanie przepisem § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały ustalenia ekwiwalentu pieniężnego strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej za uczestnictwo w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Raniżów w sytuacji, gdy przepisy ustawy upoważniającej uprawniały Radę Gminy Raniżów 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. W oparciu o powyższe zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części - w części - § 1 ust. 2 uchwały. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o oddalenie skargi Prokuratora jako bezzasadnej. W pierwszej kolejności Rada wskazała, że skarga w istocie nie może zostać uwzględniona, ponieważ w treści uchwały brak jest jednostki redakcyjnej oznaczonej jako "§ 1 ust. 2", której dotyczą zarzuty skargi. W § 1 uchwały nie występują bowiem żadne ustępy, co oznacza, że wskazany przez Prokuratora przepis de facto nie istnieje. Po drugie – Rada nie dopuściła się istotnego naruszenia prawa. Treść uchwały mieści się w granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p., który przyznaje radzie gminy

kompetencję do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, szkoleniu lub ćwiczeniu. Wbrew zarzutom skargi, przyjęte w uchwale rozwiązanie nie stanowi modyfikacji ani zawężenia uprawnień wynikających z ustawy, a tym samym nie narusza art. 40 ust. 1 u.s.g., ani norm konstytucyjnych. Rada zwróciła także uwagę, że organ nadzoru – Wojewoda Podkarpacki, działający na podstawie art. 86 u.s.g. – nie stwierdził nieważności uchwały w trybie nadzorczym, uznając, że nie doszło do istotnego naruszenia prawa. Wobec powyższego, Rada wniosła o oddalenie skargi w całości na podstawie art. 151 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jako bezzasadnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Skarga jest uzasadniona. 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 ze zm.; dalej: "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. Jednolicie 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, wyrok dostępne w Centralnej Bazi Orzeczeń Sądów Administracyjnych orzeczenia.nsa.gov.pl) 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 pkt 2 uchwały nr III/17/24 Rady Gminy Raniżów z dnia 24 lipca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Raniżów (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2024 r. poz. 3430), błędnie określony przez Prokuratora jako § 1 ust. 2. Podstawę materialnoprawną zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy ustawy o ochotniczych strażach, 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 pkt 2 uchwały ustalono wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej z terenu Gminy Raniżów w wysokości 12 zł – za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Raniżów. 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 Raniżów. 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 pkt 2 zaskarżonej uchwały