



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 25 stycznia 2024 r.

Poz. 612

WYROK NR II SA/RZ 783/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 23 listopada 2023 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski /spr./ Sędziowie WSA Joanna Zdrzałka NSA Stanisław Śliwa po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 23 listopada 2023 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Stalowej Woli na uchwałę Rady Gminy w Pysznicy z dnia 30 marca 2022 r. nr XLII/306/2022 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 30 marca 2022 r., nr XLII/306/2022 (dalej: "uchwała") w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniu lub ćwiczeniach, Rada Gminy Pysznica (dalej: "Rada"), na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022, poz. 559, dalej: "u.s.g.") oraz art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 poz. 2490, dalej: "ustawa"), ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników z OSP z terenu Gminy Pysznica . W skardze na tę uchwałę Prokurator Rejonowy w Stalowej Woli (dalej: "Prokurator"), zarzucił naruszenie prawa, a to: 1. art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 ustawy poprzez ustalenie mocą § 1 pkt a zaskarżonej uchwały ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej naliczanego "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 ustawy uprawnia Radę do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego "naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej", w konsekwencji czego zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej Radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej; 2. art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 ustawy poprzez ustalenie mocą § 1 pkt b zaskarżonej uchwały ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo w ćwiczeniu i szkoleniu naliczanego "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 ustawy uprawnia Radę do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego "naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej", w konsekwencji czego zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej Radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej . W uzasadnieniu Prokurator wskazał, że zawarte w § 1 pkt a oraz pkt b zaskarżonej uchwały zapisy dotyczące naliczania ekwiwalentu "za każdą rozpoczętą godzinę" wprowadzają dowolność uznania momentu (zdarzenia) - uprawniającego do wypłacenia ekwiwalentu, bowiem pojęcie to jest węższe od regulacji przyjętej przez ustawodawcę. Wprowadzając odmienną zasadę naliczania ekwiwalentu dla strażaków ratowników OSP w sposób nieuprawniony zmodyfikowano art. 15 ust. 2 ustawy. Rada modyfikując przepis ustawy przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego jednocześnie naruszając konstytucyjną zasadę wynikającą z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Sposób redakcji § 1 pkt a i b uchwały wypacza sens regulacji ustawowej,

z której wypływa jednoznaczna dyrektywa co do sposobu naliczania przysługującego strażakowi wynagrodzenia, co stanowi jednocześnie o istotnym naruszeniu kwestionowanym przepisem uchwały unormowania ustawowego. Organ uchwałodawczy naruszył wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym art. 15 ust. 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa i skutkować winno stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Mimo, że wskazaną wadą obarczony jest jedynie § 1 pkt a i b zaskarżonej uchwały, to jego wyeliminowanie skutkowałoby pozostawieniem w obrocie prawnym aktu prawnego ułomnego. Treść § 2 zaskarżonej uchwały stanowi o utracie mocy obowiązującej poprzedniej uchwały z dnia 21 lutego 2018 r. ustalającej wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla członków OSP. W § 3 zaskarżonej uchwały jej wykonanie powierzono Wójtowi Gminy, zaś § 4 określa datę wejścia w życie uchwały. W takim kształcie uchwała ta nie mogłaby funkcjonować samodzielnie w obrocie prawnym. Tym samym, stwierdzenie uchybień we wskazanych przepisach niesie za sobą konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały. Formułując te zarzuty Prokurator, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.; dalej: "P.p.s.a."), wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Odpowiadając na skargę Rada pozostawiła do uznania Sądu ocenę jej zasadności. Podkreśliła, że ukształtowała się linia orzecznicza sądów administracyjnych w materii będącej przedmiotem skargi Prokuratora. Sądy administracyjne odmiennie postrzegają sposób zredagowania zapisów uchwały określającej wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniu lub ćwiczeniach, powołując wybrane orzeczenia. Rada zaznaczyła, że literalne przeniesienie do treści uchwały zapisu ustawowego dot. ustalenia wysokości ekwiwalentu za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej prowadziłoby do konieczności uciekania się do innych rodzajów wykładni aniżeli literalna, np. w przypadku udziału przez strażaka w szkoleniu odbywającym się w siedzibie jednostki OSP, a nie wydaje się by celem ustawodawcy było pozbawienie strażaków ratowników OSP ekwiwalentu w sytuacji, gdy uczestniczyli oni np. w szkoleniu niewymagającym wyjazdu bądź np. w szkoleniu, na które wyjazd nie odbywał się z jednostki OSP. Rada wskazała, że faktyczna wypłata ekwiwalentu dla strażaków ochotniczych straży pożarnych z siedzibą na terenie gminy Pysznica odbywa się zgodnie z wymogami ustawy o ochotniczych strażach pożarnych przy uwzględnieniu stawek określonych przez Radę w skarżonej uchwale (vide: Informacja Skarbnika Gminy Pysznica z dnia 10 maja 2023 r.). Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: skarga zasługuje na uwzględnienie. Na wstępie przypomnieć należy, że istota sądowej kontroli polega na ocenie legalności zaskarżonego aktu wg stanu faktycznego i prawnego z daty podjęcia tego aktu. Uwaga ta ma znaczenie, bowiem zaskarżona uchwała podjęta została w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 15 ust. 2 ustawy, który to przepis z dniem 8 września 2023 r. został zmieniony przez art. 1 pkt 7 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz. U. z 2023 r., poz. 1560). W dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, tj. w dniu 30 marca 2022 r., art. 15 ust. 2 ustawy miał brzmienie: "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, z późn. 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". Zaznaczyć należy, że uprawnienie do otrzymania ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP wynika z art. 15 ust. 1 ustawy (Strażak ratownik, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny.). Z unormowań tych wynika, że podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy uchwała musi ustalać stawką ekwiwalentu przy zachowaniu następujących rygorów: 1. stawka ekwiwalentu musi być określona kwotowo, 2. wysokość stawki ekwiwalentu nie może być wyższa od 1/175 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego, 3. stawka ekwiwalentu ustalana jest za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, 4. stawka ekwiwalentu ustalana jest za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, 5. stawka ekwiwalentu ustalana jest nie rzadziej niż raz na dwa lata. Pojęcie "uczestnictwa" użyte w tym przepisie odzwierciedla określony przedział czasu, w którym strażak ratownik OSP jest zaangażowany. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że pojęcie "uczestnictwa" użyte w art. 15 ust. 1 ustawy 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 ustawy). Doprecyzowanie tej materii na poziomie ustawowym wykluczało odmiennie uregulowanie tej kwestii w uchwale. Tymczasem

Rada w § 1 pkt a zaskarżonej uchwały przyjęła stawkę ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej naliczanego "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 ustawy uprawniał Radę do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego "naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". W analogiczny sposób w § 1 pkt b zaskarżonej uchwały ustalono stawkę ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo w ćwiczeniu i szkoleniu naliczanego "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 ustawy uprawniał Radę do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego "naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". Wobec tego zasadnie Prokurator zarzuca, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. Wobec tego Sąd stwierdza, że Rada podjęła zaskarżoną uchwałę z naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy. Niezależnie od powyższego Sąd zauważa, że w uchwale ekwiwalent przysługuje za "udział" w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej oraz w szkoleniu lub ćwiczeniach. Tymczasem ustawodawca w art. 15 ust. 1 ustawy nie posłużył się terminem "udział", lecz terminem "uczestnictwo". Skorzystanie w uchwale z terminu innego, niż ustawowy dla określenia działania, które ten termin ustawowy definiuje rodzi niebezpieczeństwo, że przy realizacji prawa do ekwiwalentu, poprzez naliczenie jego wysokości, będzie mu nadawana treść inna od ustawowej: "udział w działaniu ratowniczym" może nie być rozumiany, jako "uczestnictwo w działaniu ratowniczym" od momentu zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Zatem i w tej części zaskarżona uchwała narusza materię uregulowaną odmiennie w ustawie. Końcowo należy zauważyć, że art. 15 ust. 2 ustawy nie jest treściowo jednoznaczny, ponieważ ustalenie ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakowi ratownikowi za uczestnictwo w działaniu ratowniczym następuje dwuetapowo. Etap pierwszy - poprzez ustalenie wysokości ekwiwalentu w formie stawki godzinowej w granicach wskazanych w art. 15 ust. 2 ustawy (wysokość ekwiwalentu pieniężnego nie może przekraczać 1/175 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto). Etap drugi – po zakończeniu działań ratowniczych, poprzez przemnożenie stawki ekwiwalentu ustalonej przez radę gminy przez liczbę godzin uczestnictwa strażaka ratownika w tych działaniach. Wobec tego wysokość kwoty ekwiwalentu uzależniona jest od liczonego w godzinach przedziału czasu, jaki strażak ratownik OSP poświęcił na uczestnictwo w działaniu ratowniczym. Art. 15 ust. 2 ustawy stanowi bowiem *expressis verbis*, że wysokość ekwiwalentu nalicza się "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". Posługując się terminologią przyjętą przez ustawodawcę należy zatem odróżnić "ustalenie wysokości ekwiwalentu" od "naliczenia wysokości ekwiwalentu". Ustalenie wysokości ekwiwalentu należy do rady gminy, która w podjętej na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy uchwale ma obowiązek określić kwotową wysokość stawki za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa strażaka ratownika OSP w działaniu ratowniczym. Natomiast naliczenie wysokości ekwiwalentu ma charakter konkretny oraz wtórny. Jest to działanie podejmowane wobec konkretnego strażaka, po zakończonym działaniu ratowniczym, polegające na przemnożeniu stawki ekwiwalentu ustalonej przez radę gminy przez liczbę godzin odzwierciedlających czas uczestnictwa strażaka w tym działaniu (zob. wyrok NSA z dnia 13 września 2023 r. sygn. III OSK 2588/22). Reasumując: zaskarżona uchwała podjęta została z naruszeniem art. 15 ust. 1 i 2 ustawy i dlatego, jako akt prawa miejscowego, podlega stwierdzeniu nieważności w całości, w oparciu o art. 147 § 1 P.p.s.a.