



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 23 maja 2025 r.

Poz. 2396

WYROK NR II SA/RZ 59/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 11 marca 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Piotr Godlewski Sędziowie WSA Joanna Zdrzałka /spr./ AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 marca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Rzeszowie na uchwałę Rady Miejskiej w Sokołowie Małopolskim z dnia 27 marca 2024 r. nr LXVII/803/2024 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Sokołowie Małopolskim działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 dalej: "u.s.g.") w zw. z art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 233 ze zm. - dalej: "ustawą"), podjęła 27 marca 2024 r. uchwałę nr LXVII/803/2024 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Skargę na powyższą uchwałę złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Prokurator Rejonowy w Rzeszowie, domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości. Zarzucił wydanie jej z istotnym naruszeniem prawa, a mianowicie: art. 15 ust. 1 i 2 ustawy w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP poprzez określenie w § 1 wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników z terenu Gminy i Miasta Sokołów Małopolski za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki oraz za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu podczas gdy przepisy ustawy uprawniali Radę Miejską do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu naliczaną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, w konsekwencji czego zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej Radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. Prokurator podał, że przyjęte w § 1 uchwały sformułowanie "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki" posługuje się pojęciem "udziału", podczas gdy przepis ustawy kompetencyjnej posługuje się pojęciem "uczestniczenia". Jest to zapis niezgodny z normą kompetencyjną – art. 15 ust. 2 ustawy. Uczestniczenie oznacza nie jakikolwiek udział (a zatem również bierny), lecz branie w czymś czynnego udziału, współdziałanie w jakiejś akcji. Uczestnictwo w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej wiąże się z bezpośrednim wykonywaniem czynności ratowniczych. Natomiast udział nie musi być zawężony do działania bezpośredniego, może on obejmować również czynności pomocnicze, czy nadzorcze. Tymczasem uchwalając akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, a normy kompetencyjne winny być odczytywane w sposób literalny. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą, co stanowi naruszenie wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym, a tym samym świadczy o istotnym naruszeniu prawa. Podobnie należy ocenić kwestię regulacji zawartej w § 1 pkt 2 uchwały, który

dotyczy ekwiwalentu za "udział" (a nie za uczestnictwo) w szkoleniu lub ćwiczeniu. W sposób oczywisty naruszono normę kompetencyjną. Prokurator podkreślił, że kompetencją Rady jest tylko ustalenie wysokości ekwiwalentu poprzez wskazanie jego stawki godzinowej (kwoty) nie zaś wprowadzenie uregulowań, które wpływają na proces ustalania ich wysokości. To ustawa określa sposób obliczania należnego ekwiwalentu, wiążąc jednoznacznie rozpoczęcie jego naliczania ze zgłoszeniem wyjazdu z jednostki straży pożarnej. Zdaniem strony skarżącej nie budzi wątpliwości, że zaskarżony zapis uchwały pozostaje w wyraźnej sprzeczności z zakresem regulacji przekazanej Radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej, zmieniając (modyfikując) wprowadzoną ww. przepisem zasadę. Zaskarżony zapis uchwały reguluje sposób naliczenia ekwiwalentu odmiennie niż przepis ustawy kompetencyjnej, który zakłada dokonanie naliczenia "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". Prokurator podkreślił nadto, że uchwała podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy nie określa konkretnej kwoty ekwiwalentu, jaką otrzymuje strażak ratownik OSP w związku z uczestnictwem w konkretnym działaniu ratowniczym. Wysokość tej kwoty uzależniona jest od liczonego w godzinach przedziału czasu, jaki strażak ratownik OSP poświęcił na uczestnictwo w działaniu ratowniczym. Art. 15 ust. 2 ustawy zastrzega *expressis verbis*, że wysokość ekwiwalentu nalicza się "za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Sokołowie Małopolskim – imieniem której działa Burmistrz Gminy i Miasta Sokołów Małopolski wniosła o oddalenie skargi. Organ zauważył, że kompetencja Rady Miejskiej sprowadza się do określenia wyłącznie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych i ewentualnie kandydatów na strażaków ratowników OSP poprzez wskazanie jego stawki godzinowej (kwoty). Ustawodawca w art. 15 ust. 2 ustawy określił w szczegółowy sposób naliczania tego ekwiwalentu. Zdaniem organu wskazane przez Radę w zaskarżonej uchwale, że jest to ekwiwalent za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej bez powtórzenia w sposób identyczny naliczania tego ekwiwalentu określonego w ustawie, nie można traktować jako istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały. Sporny zapis ma wyłącznie charakter informacyjny, a nie normy prawnej. Nie doszło zatem w żaden sposób do modyfikacji przepisów ustawowych. Rada określając wysokość ekwiwalentu wskazała bowiem zgodnie z ustawą, że jest to kwota za każdą rozpoczętą godzinę a nie np. za uczestnictwo w jednym działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej, co byłoby sprzeczne z prawem. Organ stwierdził ponadto, że rozważania strony skarżącej co do słowa "udziału" czy "uczestnictwa" wykraczają poza zarzuty rażącego naruszenia prawa, a organ nie jest uprawniony do dokonywania oceny znaczenia tych słów. Podkreślił, że wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały, poprzez stwierdzenie jej nieważności, spowoduje sytuację, że prawidłowo wypłacane ekwiwalenty dla strażaków będą traktowane jako wypłacane bez podstawy prawnej. Organ wskazał jednocześnie, że mając na uwadze art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Rada Miejska w Sokołowie Małopolskim skorzystała z instytucji samokontroli i na sesji 30 grudnia 2024 r. podjęła uchwałę Nr X/91/2024. Zaznaczono, że judykatura nie neguje uprawnień Rady Miejskiej do zmian lub uchylecia własnej uchwały. Rada nie ma natomiast kompetencji do stwierdzenia nieważności swojej uchwały ani do stwierdzenia jej niezgodności z prawem. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1237), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności organów administracji publicznej, której jedynym kryterium jest zgodność z prawem. Kontrola ta, z mocy art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935) – zwanej dalej w skrócie P.p.s.a. – obejmuje również akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Stosownie do art. 147 § 1 P.p.s.a., sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., 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 odniesieniu do organów gmin, przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 609, ze zm.) – "u.s.g.", zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Przy czym art. 91 ust. 4 u.s.g., stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa. Argumentując *a contrario* należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą lub zarządzeniem organu gminy oznacza ich nieważność (por. T. Woś (w:) T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762). W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ

gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał/zarządzeń, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały/zarządzenia, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał/zarządzeń (zob. por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, oraz 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). Materialnoprawną podstawą zaskarżonej uchwały jest przepis art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 194, ze zm., dalej jako: u.o.s.p.), który stanowi, że strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Przechodząc do oceny zasadności skargi Prokuratora wskazać należy, że objęta nią uchwała stanowi akt prawa miejscowego i została podjęta 27 marca 2024 r., a więc po wejściu w życie nowelizacji u.o.s.p. (ustawa zmieniająca z dnia 7 lipca 2023 r. ogłoszona w Dz. U. z 2023 r., poz. 1560, która weszła w życie 8 września 2023 r.). Na mocy tej nowelizacji zmianie uległ art. 15 ust. 2 u.o.s.p. zawierający upoważnienie dla rady gminy do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego, o którym mowa w ust. 1. Przepis ten stanowi, że 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 przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego. 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. Ekwiwalent pieniężny jest wypłacany z budżetu właściwej gminy. Na mocy powołanej nowelizacji dodany został też art. 15 ust. 1a u.o.s.p., w myśl którego ekwiwalent pieniężny otrzymują również: 1) kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1, 2) strażak ratownik OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu mogą wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Potwierdza tę zasadę obowiązujący w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały art. 40 ust. 1 u.s.g. wprost stanowiący, że gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Skoro akt prawa miejscowego jest wydawany na podstawie delegacji ustawowej, to tylko przestrzeganie tak zakresu podmiotowego jak i przedmiotowego tej delegacji daje podstawy do uznania danego aktu za zgodny z prawem. Te zasady znajdują też odzwierciedlenie w przepisach regulujących tworzenie prawa - zgodnie z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone, m.in. w § 115 tego rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) – por. również wyroki NSA z: dnia 20 września 2023 r., III OSK 2760/21, z dnia 24 listopada 2021 r., III OSK 4190/21, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 marca 2024 r. II SA/Go 709/23. Prokurator podnosi, że w uchwale posłużono się sformułowaniem "udział" w odniesieniu do opisanego w art. 15 ust. 1 u.o.s.p. "uczestniczenia" w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej czy szkoleniu, za który przewidziano ekwiwalent pieniężny. Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela utrwalone już poglądy orzecznictwa co do tego, że sformułowania te nie mogą być stosowane zamiennie, bądź też odmiennie w ustawie i wydanej na podstawie upoważnienia ustawowego uchwale (por. m. in. wyroki WSA w Białymstoku z dnia 22.10.2024 r., II SA/Bk 523/24 i z dnia 28.11.2024 r., II SA/Bk 582/24, WSA w Warszawie z dnia 11.12.2024 r., VIII SA/Wa 857/24 oraz WSA w Rzeszowie z dnia 23.11.2023 r., II SA/Rz 783/23 i z dnia 25.09.2024 r., II SA/Rz 741/24). Kwestią tą zajmował się także NSA, który w wyroku z dnia 13.09.2023 r., III OSK 2588/22, wskazał, że pojęcie "uczestnictwa" użyte przez ustawodawcę w art. 15 ust. 1 u.o.s.p. 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 u.o.s.p.). Stąd też w ocenie NSA doprecyzowanie tej kwestii na poziomie ustawowym zasadniczo czyni zbędnym normowanie jej w uchwale ustalające wysokość ekwiwalentu. Nie oznacza to jednak, że w treści uchwały ustalającej wysokość ekwiwalentu nie mogą znaleźć się postanowienia powtarzające treść art. 15 ust. 1 i ust. 2 u.o.s.p., w zakresie w jakim precyzują, że ekwiwalent przysługuje za uczestnictwo

w działaniach ratowniczych, 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). Realizacja konstytucyjnej zasady działania na podstawie i w granicach prawa nie oznacza bowiem restrykcyjnego zakazu powtórzeń przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego. Jeśli jednak w uchwale zawarte jest inne sformułowanie, tak jak w zaskarżonej uchwale - "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej" ("szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym"), rodzi to wątpliwości, czy ustalone kwoty ekwiwalentu za "udział" w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej oraz w szkoleniu lub ćwiczeniach przysługują za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. W powołanym wyroku III OSK 2588/22 NSA stwierdził, że w takiej sytuacji zastrzeżenia budzą wskazania w uchwale, że ekwiwalent przysługuje za "udział" w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej oraz w szkoleniu lub ćwiczeniach. Ustawodawca w treści art. 15 ust. 1 u.o.s.p. 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, in concreto, że "udział w działaniu ratowniczym" nie będzie rozumiany, jako "uczestnictwo w działaniu ratowniczym" od momentu zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Na tę okoliczność słusznie też zwrócił uwagę skarżący Prokurator. Regulacja zawarta w § 1 zaskarżonej uchwały stanowi zatem przekroczenie normy kompetencyjnej, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tego przepisu, a biorąc pod uwagę, że wyeliminowanie tego przepisu uchwały powoduje, że pozostałe jej zapisy tracą znaczenie, zasadnym jest stwierdzenie nieważności całej uchwały, zgodnie z wnioskiem skargi, na podstawie art. 147 §1 P.p.s.a. Jednocześnie nie mógł zostać uwzględniony zawarty w odpowiedzi na skargę wniosek organu o oddalenie skargi w związku z uchwaleniem przez Radę Miejską w Sokołowie Małopolskim uchwały nr X/91/2024 r. z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Utrata mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego, wynikająca z podjęcia nowej uchwały oznacza wyeliminowanie go z obrotu prawnego ze skutkiem od określonej daty (ex nunc). Oznacza to, że przepisy uchwały od daty podjęcia uchwały do daty jej usunięcia jej z obrotu prawnego traktowane być muszą jako istniejące i wiążące, a więc mogą one być stosowane do sytuacji poprzedzających ich wyeliminowanie z obrotu prawnego i oddziaływać na sytuację prawną podmiotów, które zobowiązane były do ich przestrzegania. Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały czy poszczególnych jej przepisów, wywołuje skutki od chwili jej podjęcia (ex tunc). W tej ostatniej sytuacji uchwałę należy potraktować tak, jakby nigdy nie została podjęta. Stwierdzenie nieważności uchwały oznacza więc, że uchwała ta od samego początku nie była zdolna do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień czy obowiązków (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2014 r., II OSK 869/14).