



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 czerwca 2025 r.

Poz. 2491

WYROK NR II SA/RZ 65/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 8 kwietnia 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Paweł Zaborniak Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk WSA Maria Mikolik /spr./ Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Rzeszowie na uchwałę Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim z dnia 27 czerwca 2024 r. nr III/39/2024 w przedmiocie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Rzeszowie (dalej: "Prokurator") jest uchwała Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia 27 czerwca 2024 r. nr III/39/2024 w sprawie ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2024 r. poz. 3806). Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.; dalej: "u.s.g.") i art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 233; dalej: "u.o.s.p."). W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Prokurator zaskarżył powyższą uchwałę w całości, zarzucając jej naruszenie art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP i wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Zdaniem Prokuratora przyjęte na gruncie § 1 ust 1 i 2 uchwały sformułowanie "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej" oraz "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu" stanowi modyfikację treści przepisu art. 15 ust. 2 ustawy, wedle którego ekwiwalent ten naliczany jest "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". Wyżej wskazany zapis uchwały pozostaje tym samym w wyraźnej sprzeczności z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. Prokurator zaznaczył, że uchwała podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 u.o.s.p. 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. Artykuł 15 ust. 2 u.o.s.p. zastrzega *expressis verbis*, że wysokość ekwiwalentu nalicza się "za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". Zdaniem Prokuratora istotnym jest również, że przepis ustawy kompetencyjnej posługuje się pojęciem "uczestniczenie", a nie pojęciem "udział". Jak wskazał Prokurator, 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. Prokurator podkreślił, że 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. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie, ewentualnie o umorzenie postępowania, jako bezprzedmiotowego. Rada podniosła, że samo użycie w uchwale terminu "udział" zamiast "uczestnictwo" nie stanowi nieprawidłowości skutkującej nieważnością aktu. Organ zwrócił uwagę, że ustawodawca w art. 15 u.o.s.p. używa obu tych wyrażen dla określenia okoliczności, za które przysługuje ekwiwalent. W szczególności, w art. 15 ust. 1a pkt 2 ustawy wskazuje się, że ekwiwalent pieniężny otrzymuje również strażak ratownik OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy, a więc w "zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym." Wbrew zatem stanowisku Prokuratora przepis ustawy kompetencyjnej posługuje się zarówno pojęciem "uczestnictwo" jak i "udział". W ocenie Rady także brak odwołania się w zaskarżonej uchwale do faktu zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, jako momentu, od którego nalicza się ekwiwalent, nie uzasadnia stwierdzenie jej nieważności. Rada wskazała, że okoliczność ta wynika wprost z przepisu ustawy i nie powinna być powtarzana w treści aktu prawa miejscowego. W ocenie organu za powyższym stanowiskiem przemawia również treść § 118 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zakazującego w aktach organów samorządu terytorialnego powtarzania przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada zauważyła również, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy. Rada końcowo poinformowała, że na sesji w dniu 30 grudnia 2024 r. podjęła uchwałę Nr XI/122/2024, którą uchyliła zaskarżoną uchwałę, dlatego zasadne jest rozważenie umorzenia postępowania jako bezprzedmiotowego. 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 (t.j. 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W przeciwnym razie skargę oddala na podstawie art. 151 p.p.s.a. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Wobec powyższego konieczne jest odniesienie się do przepisów ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.; dalej: "u.s.g."), gdzie zostały przewidziane dwa rodzaje naruszeń: istotne i nieistotne (art. 91 u.s.g.). Przepis art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. stanowi, że 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, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem 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, LEX nr 33805, wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1699/19, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, 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. 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. Po przeprowadzeniu kontroli zaskarżonej pod względem jej zgodności z prawem Sąd stwierdził, że została ona podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej. Zgodnie bowiem 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. Podstawę prawną do wydania zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy, zawarte w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 233, dalej: "o.s.p.") w następującym brzmieniu. Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny (art. 15 ust. 1 o.s.p.). 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 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. (art. 15 ust. 2 o.s.p.). Wielokrotnie kontrolując uchwały wydawane w oparciu o ten przepis Sądy podkreślały wagę przepisu, wynikające z niego konsekwencje w naliczaniu ekwiwalentu dla strażaków ratowników i wynikający z tego zakaz modyfikacji przepisów ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2023 r., sygn. akt III OSK 2588/22 (LEX nr 3606362) zwrócił uwagę, 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 u.o.s.p.). Doprecyzowanie tej kwestii na poziomie ustawowym, zdaniem Naczelnego Sądu administracyjnego, zasadniczo powinno czynić 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 od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Realizacja konstytucyjnej zasady działania na podstawie i w granicach prawa nie oznacza restrykcyjnego zakazu powtórzeń przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego, ale bezwzględny zakaz wprowadzania zapisów sprzecznych z zapisami ustawy. W świetle przedstawionego wyroku, który co należy podkreślić zaakceptował stanowiska wojewódzkich sądów administracyjnych, rację przyznać należy Prokuratorowi, że treść kwestionowanej uchwały z 27 czerwca 2024 r. nie pozwala przyjąć, iż właściwie realizuje upoważnienie normotwórcze z art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Jak przyjęto w § 1 zaskarżonej uchwały: "Ustala się stawki ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Głogów Małopolski w następujących wysokościach: 1) za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej - 26,00 zł (słownie: dwadzieścia sześć złotych); 2) za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu - 10,00 zł (słownie: dziesięć złotych)." Treść wskazanego przepisu rodzi zasadniczą niepewność, czy ustalone kwoty ekwiwalentu dla strażaka ratownika za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, w szkoleniu lub ćwiczeniu przysługują za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. W zaskarżonej uchwale pominięto ustawowy warunek dotyczący powstania uprawnienia do ekwiwalentu w postaci momentu "od zgłoszenia wyjazdu". Tym samym w zaskarżonej uchwale Rada Gminy dokonała niedopuszczalnej modyfikacji treści przepisu ustawy wprowadzając do niej zapis, że dla strażników ratowników Ochotniczej Straży Pożarnych ustala się ekwiwalent pieniężny za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, w szkoleniu lub ćwiczeniu, podczas gdy, jak wyżej wskazano, ustawodawca przewidział wypłatę ekwiwalentu za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, które powiązał z rozpoczętą godziną, liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki. W świetle powyższego stanowiska, jakakolwiek modyfikacja

pojęcia uczestnictwa w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu i związanej z nim wypłaty ekwiwalentu dokonana w wydanej na podstawie tego przepisu uchwale stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje nieważnością tych przepisów. Zatem z porównania przepisów uchwały i ustawy wynika, że przepisy uchwały są mniej korzystne. O ile bowiem ustawodawca wprowadza prawo naliczania ekwiwalentu już od chwili zgłoszenia wyjazdu z jednostki, prawodawca lokalny uzależnia początek wypłaty ekwiwalentu od każdej rozpoczętej godziny udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, a także w szkoleniu lub ćwiczeniu (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 7 listopada 2023 r., II SA/Rz 898/23, LEX nr 3637495). W świetle powyższego stwierdzono, że Rada Gminy wprowadziła do uchwały postanowienia modyfikujące w sposób niekorzystny przepisy ustawy, co prowadzi do wniosku, że § 1 pkt 1 i pkt 2 zaskarżonej uchwały istotnie narusza prawo. Wyeliminowanie tego przepisu powoduje, że tracą sens pozostałe zawarte w uchwale, ściśle powiązane z § 1. W związku z powyższym Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.