



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 16 czerwca 2025 r.

Poz. 2628

WYROK NR II SA/RZ 27/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 26 marca 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur-Selwa /spr./ Sędziowie WSA Piotr Godlewski AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga Protokolant starszy sekretarz sądowy Joanna Kulasa po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 marca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Rzeszowie na uchwałę Rady Miasta Dynów z dnia 28 grudnia 2023 r. nr LVII/364/23 w przedmiocie w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Miasta Dynów stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Rzeszowie (dalej: "Prokurator") jest uchwała nr LVII/364/23 Rady Miasta Dynów (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych i kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2024 r. poz. 283). Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.; dalej: "u.s.g.") w zw. z art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 194 z późn. zm.; dalej: "u.o.s.p."). Powyższą uchwałą Rada uchwaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej działającej na terenie Gminy Miejskiej Dynów, który uczestniczył: w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej, ustalając jej wysokość na kwotę 14,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w akcji; w szkoleniu lub ćwiczeniu, ustalając jej wysokość na kwotę 7,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia lub ćwiczenia (§ 1 ust. 1 pkt 1 i 2). W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności powyższej uchwały w całości, zarzucając, że została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w zakresie § 1 ust. 1 i 2 uchwały. Zdaniem Prokuratora przyjęte na gruncie § 1 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 u.o.s.p., pozostając w wyraźnej sprzeczności z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie u.o.s.p. W ustawie wskazano bowiem, że 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". Prokurator podkreślił, że wysokość kwoty ekwiwalentu, jaką otrzymuje strażak ratownik OSP w związku z uczestnictwem w konkretnym działaniu ratowniczym, uzależniona jest od liczonego w godzinach przedziału czasu, jaki strażak ratownik OSP poświęcił na uczestnictwo w działaniu ratowniczym. Istotnym jest również, że przepis ustawy kompetencyjnej posługuje się pojęciem "uczestniczenie", a nie pojęciem "udział". Zdaniem Prokuratora, 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. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie, podnosząc, że nie doszło w żaden sposób do modyfikacji przepisów ustawowych. Wyjaśniła, że określając wysokość ekwiwalentu wskazała 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. Ponadto w sposób wyraźny wskazała wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka "który uczestniczył w działaniu ratowniczym (...)". Zdaniem Rady rozważania co do znaczenia słowa "udziału" czy "uczestnictwa" wykraczają poza zarzuty rażącego naruszenia prawa, a skarżący nie jest uprawniony do dokonywania oceny znaczenia tych słów. Organ zaznaczył, 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. Ponadto dodał, że zaskarżona uchwała została uchylona na Sesji Rady w dniu 30 grudnia 2024 r., uchwałą z dnia 30 grudnia 2024 r. Nr XII/57/24. Końcowo wskazał, że w przedmiotowej sprawie można by ewentualnie stwierdzić nieważność zapisu § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały o treści "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w akcji", ponieważ sposób liczenia tego ekwiwalentu wynika z ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej jako: "P.p.s.a.") kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Jeżeli akt prawny, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a. wydany zostanie z naruszeniem prawa, to stosownie do art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględnia skargę, stwierdzając jego nieważność w całości lub w części. 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 lub przepisach szczególnych. W ustawie o samorządzie gminnym przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą powstać przy uchwalaniu aktów przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g.). W doktrynie i orzecznictwie za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 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 literaturze i orzecznictwie jednolicie wskazuje się, że podstawą do wyeliminowania z obrotu prawnego aktu w całości lub części winno być każde istotne naruszenie prawa (por. wyrok NSA z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III FSK 4957/21, wszystkie powołane w sprawie orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). W przypadku aktów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, które mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), istotnym jest przede wszystkim ustalenie, czy akt podlegający kontroli odpowiada przepisom prawa upoważniającym do jego wydania. Wykorzystywanie kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Dlatego każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę. Zgodnie 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. Zaskarżona uchwała podjęta została w dniu 28 grudnia 2023 r. w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 15 ust. 2 u.o.s.p., 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. o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1560). Zgodnie

z tym przepisem, "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 i 1429) 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. Zaznaczyć należy, że uprawnienie do otrzymania ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP wynika z art. 15 ust. 1 u.o.s.p. (Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny.). Ekwiwalent pieniężny otrzymują również, w myśl art. 15 ust. 1a u.o.s.p.: 1) kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 oraz 2) strażak ratownik OSP który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 - stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych. Z unormowań tych wynika przede wszystkim, że podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 u.o.s.p. uchwała dotyczy "strażaków ratowników OSP" a nie członków OSP. Może dotyczyć też, z mocy art. 15 ust. 1a tej ustawy w sytuacjach określonych tym przepisem, również kandydatów na strażaka ratownika OSP. Uchwała podjęta w ramach delegacji zawartej w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. musi ponadto 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. Tymczasem Rada w § 1.1. pkt 1) zaskarżonej uchwały ustaliła stawkę ekwiwalentu pieniężnego "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w akcji - 14 zł", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 u.o.s.p. uprawniał Radę do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego "naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". W analogiczny sposób w § 1.1. pkt 2) zaskarżonej uchwały ustalono stawkę ekwiwalentu pieniężnego "za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia lub ćwiczenia - 7 zł", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 u.o.s.p. uprawniał Radę do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego "naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". Zasadnie więc Prokurator zarzuca, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej Radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. Końcowo należy zauważyć, że art. 15 ust. 2 u.o.s.p. nie jest treściowo jednoznaczny, ponieważ ustalenie ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakowi ratownikowi za uczestnictwo w działaniu ratowniczym następuje dwuetapowo. Etap pierwszy - poprzez ustalenie przez radę gminy wysokości ekwiwalentu w formie stawki godzinowej w granicach wskazanych w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. (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 u.o.s.p. stanowi bowiem *expressis verbis*, że wysokość ekwiwalentu nalicza się "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań". 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). Prokurator podnosi również, 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. W § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały jest mowa o wysokości ekwiwalentu dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej ustalonego na kwotę 14 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w akcji. Zapis ten rodzi

wątpliwości co do różnego znaczenia w treści uchwały pojęć "uczestnictwa" i "udziału", a także co do tego za co należy się ekwiwalent – czy za uczestniczenie w działaniu ratowniczym i akcji ratowniczej czy za udział tylko w akcji. Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie zasadniczo 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 akcji" ("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. Na tę okoliczność słusznie też zwrócił uwagę skarżący Prokurator. W powołanym wyroku III OSK 2588/22 NSA zreasumował, 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. Z wszystkich tych względów, mając też na uwadze art. 94 ust. 1 u.s.g., który nie wprowadza limitu czasowego dla stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a.