



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 16 czerwca 2025 r.

Poz. 2631

WYROK NR II SA/RZ 66/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 9 kwietnia 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski /spr./ Sędziowie WSA Piotr Godlewski AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Mielcu na uchwałę Rady Gminy Mielec z dnia 16 marca 2022 r. nr XXVIII/222/2022 w przedmiocie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla członka Ochotniczej Straży Pożarnej, który uczestniczył w działaniach ratowniczych, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 16 marca 2022 r., nr XXVIII/222/2022 (dalej: "uchwała") w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członka Ochotniczej Straży Pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, Rada Gminy Mielec (dalej: "Rada"), na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021, poz. 1372 ze zm., 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 r. poz. 2490, dalej: "ustawa"), uchwaliła: § 1. Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługującego członkowi Ochotniczej Straży Pożarnej na terenie Gminy Mielec, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu na kwotę: - 20 zł za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej; - 8 zł za każdą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym. § 2. Ekwiwalent jest wypłacany z budżetu gminy Mielec . W § 3-5 uchwała rozstrzygnęła o powierzeniu wykonania uchwały Wójtowi Gminy Mielec, o utracie mocy poprzednio obowiązującej w tym przedmiocie uchwały oraz o wejściu w życie uchwały i jej publikacji w dzienniku urzędowym. W skardze Prokurator Rejonowy w Mielcu (dalej: "Prokurator"), zaskarżył powyższą uchwałę, zarzucając istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1 i 2 ustawy, poprzez ustalenie w § 1 zaskarżonej uchwały ekwiwalentu pieniężnego wysokości dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Mielec " 20 zł za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej" i "8 zł za każdą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym", czym przekroczono zakres ustawowego upoważnienia do ustanowienia w drodze uchwały przepisów prawa miejscowego określających wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków OSP, albowiem przepis art. 15 ust. 2 ustawy wskazuje, iż "Ekwiwalent pieniężny nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od 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". Na tych podstawach Prokurator w oparciu o art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935, dalej: "P.p.s.a."), wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał na przepis art. 15 ust. 1 i 2 ustawy oraz na przepisy Konstytucji dotyczące wymagań dla prawa miejscowego. Prokurator naprowadził, że zawarte w § 1 pkt 1 i 2 uchwały zapisy dotyczące naliczania ekwiwalentu "za każdą

godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej" i "za każdą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym" wprowadzają dowolność uznania ram czasowych momentu (zdarzenia) uprawniającego do wypłacenia ekwiwalentu, bowiem jest to jest węższe od regulacji przyjętej przez ustawodawcę, który w sposób precyzyjny określa moment, od kiedy przysługuje ekwiwalent; jest to rozpoczęta godzina liczona od zgłoszenia wyjazdu jednostki lub gotowości do wyjazdu w celu realizacji zadań określonych w art. 3 pkt 7 tej ustawy, a w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP – za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. W tej sytuacji doszło do wykroczenia poza zakres unormowania zawartego w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy. Posłużenie się w akcie prawa miejscowego innym, niż w ustawie słownictwem rodzi uzasadnione obawy, że przy realizacji prawa do ekwiwalentu będzie naliczany on w sposób uznaniowy. Powyższe naruszenie prawa ma charakter istotny w rozumieniu art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. Końcowo Prokurator powołał wyroki sądów administracyjnych wskazujące na zakaz modyfikacji zapisów ustawowych. Odpowiadając na skargę Rada wniosła o umorzenie postępowania, stosownie do art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a. w związku z niefunkcjonowaniem uchwały w obrocie prawnym, ewentualnie o oddalenie skargi. Odnosząc się do zarzutów stwierdziła, że Rada wykonała uprawnienie wynikające z art. 15 ust. 2 ustawy, natomiast sposób naliczania ekwiwalentu określa ustawa. Dodatkowo, ścisły zapis art. 15 ust. 2 ustawy został zawarty w uzasadnieniu do uchwały. Następnie przedstawiono sposób zadysponowania jednostki OSP, która zgłasza swój wyjazd do Komendy Powiatowej Straży Pożarnej na stanowisko kierowania. Po zakończeniu, to Komenda Powiatowa wystawia potwierdzenie udziału w zdarzeniu, co stanowi podstawę naliczenia ekwiwalentu. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: skarga jest uzasadniona. I. Na wstępie należy odnieść się do wniosku zawartego w odpowiedzi na skargę o umorzenie postępowania sądowego w związku z "niefunkcjonowaniem uchwały w obrocie prawnym". Wniosek ten jest niezasadny. Sąd stwierdza, że dopuszczalne jest zaskarżenie na podstawie art. 101 u.s.g. aktu prawa miejscowego już nieobowiązującego, tj. uchylonego lub zmienionego przez organ gminy przed wniesieniem skargi albo w trakcie postępowania sądowego pod warunkiem, że akt ten może być stosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Przyjmuje się bowiem, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy dokonana nie czyni zbędnym wydanie przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę (zob. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 1994 r. sygn. W 5/94, OTK 1994/II, poz. 44). Dodać też należy, że uchylenie aktu będącego przedmiotem skargi nie powoduje automatycznie, że postępowanie sądowe staje się bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a., gdyż skutki prawne uchylenia lub zmiany aktu, tj. wyeliminowanie aktu ze skutkiem od daty uchylenia lub zmiany (ex nunc), są odmienne od skutków orzeczenia, jakie może zapisać przed sądem po przeprowadzeniu sądowej kontroli, tj. stwierdzenia jego nieważności, które wywołuje skutki wstecz, od chwili podjęcia aktu (ex tunc). Akt, co do którego zapadło orzeczenie o stwierdzeniu nieważności, należy potraktować jako taki, który nigdy nie istniał, co ma znaczenie dla czynności prawnych podjętych na jego podstawie. II. 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, w brzmieniu obowiązującym w dacie jej podjęcia. W dniu 16 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 przede wszystkim, że uchwała podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy dotyczy "strażaków ratowników OSP" a nie członków OSP. Sąd stwierdza, że pojęcie "strażak ratownik OSP" nie jest tożsame z pojęciem "członek OSP". Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy, ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej "strażakami Ochotniczej Straży Pożarnej". Jak wynika natomiast z art. 8 ustawy, strażakiem ratownikiem Ochotniczej Straży Pożarnej jest strażak Ochotniczej Straży Pożarnej, który spełnia określone w nim wymagania, mianowicie: 1) ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1, 2) posiada aktualne ubezpieczenie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2, 3) posiada aktualne orzeczenie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych, 4) odbył szkolenie z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, 5) ukończył z wynikiem pozytywnym szkolenie

podstawowe przygotowujące do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych. Zatem pojęcie "strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej", o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy jest węższe, niż pojęcie "członka Ochotniczej Straży Pożarnej", wskazanego w zaskarżonej uchwale. W konsekwencji zaskarżona uchwała wychodzi poza zakres podmiotowy regulacji przekazanej radzie gminy na podstawie ustawy kompetencyjnej i przyznaje uprawnienia grupie członków Ochotniczej Straży Pożarnej, której uprawnień nie przyznaje ustawa. Uchwała podjęta w ramach delegacji zawartej w art. 15 ust. 2 ustawy 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. Sąd stwierdza, że w § 1 uchwały zamiennie użyte zostały pojęcia "uczestnictwo" i "udział", przy czym kwoty ekwiwalentu określono za "udział" w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej oraz za "udział" w szkoleniu lub ćwiczeniach. Skorzystanie w uchwale z terminu innego, niż ustawowy dla określenia działania, które ten termin ustawowy definiuje, względnie zamienne używanie różnych pojęć (jak ma to miejsce w § 1 uchwały) rodzi niebezpieczeństwo, że przy realizacji prawa do ekwiwalentu, poprzez naliczenie jego wysokości, będzie mu nadawana treść inna od ustawowej. Wskazać należy, 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). W § 1 zaskarżonej uchwały Rada przyjęła stawkę ekwiwalentu pieniężnego 20 zł "za każdą godzinę udziału" w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej oraz 8 zł "za każdą godzinę udziału" w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym, 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". Uczynienie adresatem uchwały "członków OSP", zamienne używanie słów "uczestnictwo" i "udział" oraz sprzeczne z ustawą sformułowanie "za każdą godzinę" oznacza, że Rada z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i 2 ustawy podjęła zaskarżoną uchwałę. 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 istotnym 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.