



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 kwietnia 2025 r.

Poz. 2086

WYROK NR II SA/RZ 22/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 19 marca 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Joanna Zdrzałka /spr./ Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 marca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Mielcu na uchwałę Rady Gminy Tuszów Narodowy z dnia 23 czerwca 2022 r. nr XXXVI/291/2022 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Tuszów Narodowy stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Tuszowie Narodowym, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm. - dalej: "u.s.g.") oraz art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 2490 ze zm. - dalej: "ustawą"), podjęła 23 czerwca 2022 r. uchwałę nr XXXVI/291/2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych Gminy Tuszów Narodowy za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Skargę na powyższą uchwałę złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Prokurator Rejonowy w Mielcu, domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości. Zarzucił, że uchwała wydana została z istotnym naruszeniem prawa, tj.: art. 7 i 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1 i 2 ustawy poprzez ustalenie: w § 1 pkt 1 uchwały ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Tuszów Narodowy "20 zł za każdą godzinę udziału w działaniach ratowniczych lub akcjach ratowniczych": w § 1 pkt 2 uchwały ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Tuszów Narodowy "6 zł za każdą godzinę udziału w szkoleniach lub ćwiczeniach"; czym przekroczono zakres ustawowego upoważnienia do ustanowienia w drodze uchwały przepisów prawa miejscowego określających wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ochotniczych OSP, bowiem art. 15 ust. 2 ustawy wskazuje, że "ekwiwalent pieniężny nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną 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". Organ uchwałodawczy ma obowiązek przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego w ustawie. Tymczasem zawarte w § 1 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały zapisy dotyczące naliczania ekwiwalentu "za każdą godzinę udziału w działaniach ratowniczych lub akcjach ratowniczych" i "za każdą godzinę udziału w szkoleniach lub Ćwiczeniach" wprowadzają dowolność uznania ram czasowych momentu (zdarzenia) r. uprawniającego do wypłacenia ekwiwalentu, bowiem jest to pojęcie węższe od regulacji przyjętej przez ustawodawcę, który w sposób precyzyjny określa moment od kiedy przysługuje ekwiwalent, którym jest rozpoczęta godzina liczona od zgłoszenia wyjazdu z jednostki lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania 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 należy uznać, że doszło do wyjścia poza zakres umocowania w art. 15 ust. 1 i 2

ustawy. Posłużenie się w zaskarżonym akcie odmiennym słownictwem niż w przytoczonym przepisie ustawy rodzi uzasadnione obawy, że przy realizacji prawa do ekwiwalentu będzie on naliczany w sposób uznaniowy, albowiem posłużono się pojęciami mniej ostrymi niż w zapisie ustawy. W ocenie skarżącego powyższe naruszenia prawa mają charakter istotny w rozumieniu art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. Doszło do przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy. Tym samym strona skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Tuszów Narodowy — imieniem której działa Wójt Gminy Tuszów Narodowy — wniosł o oddalenie skargi w całości. Na wstępie organ wyjaśnił, że z jednolitego stanowiska orzecznictwa oraz zaleceń organu nadzoru wynika, że brak jest podstaw do powielania w uchwałach rad gminy treści postanowień ustaw a jedynie rolą organu stanowiącego gminy w takim zakresie jest uzupełnienie zapisów ustawy o elementy wskazane i dopuszczone do regulacji w ustawie. Organ powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych wyjaśnił, 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, 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 *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 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 godzinę Uczestnictwa strażaka ratownika OSP w działaniu ratowniczym. Natomiast naliczenie Wysokości ekwiwalentu ma charakter konkretny i wynika ze wskazanego w w/w przepisie przeliczenia rozpoczętych godzin ze stawką określoną w uchwale rady gminy. Rolą rady gminy było ustalenie stawki za godzinę. Do sposobu obliczania stosuje się bezwzględnie obowiązujący w tym przypadku art. 15 ust. 2 ustawy, czyli przelicza się stawkę godzinową przez czas poświęcony na działania - przy czym liczy się każdą rozpoczętą godzinę. Obligatoryjnym elementem uchwały podejmowanej przez radę gminy na podstawie ww. przepisu jest ustalenie wysokości tego ekwiwalentu. Wysokość ekwiwalentu została podana przez organ w uchwale. W ocenie organu pominięcie w uchwale słów "za każdą rozpoczętą" nie stanowi istotnego naruszenia prawa. W zaskarżonej uchwale wskazano prawidłowo jako podstawę prawną art. 15 ust. 1 i 2 ustawy, które to przepisy wskazują sposób ustalenia wysokości ekwiwalentu przy ustalonej stawce za 1 godzinę i nie mogą rodzić żadnych wątpliwości, i Wójt podkreślił, że wbrew stanowisku Prokuratora, nie doszło w niniejszej sprawie do przekroczenia zakresu ustawowego zawartego w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy. Organ podkreślił dodatkowo, że stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy, w części dotyczącej wypłaty ekwiwalentu za udział w działaniach ratowniczych, rodzi poważne konsekwencje społeczne i prawne. W szczególności skutkować może koniecznością zwrotu wypłaconych środków przez osoby, które świadczyły zadania o istotnym znaczeniu społecznym, takie jak ratowanie życia, zdrowia, mienia czy środowiska. Taka sytuacja nie tylko naraża osoby, które poświęciły swój czas i zasoby, na poważne konsekwencje finansowe, ale także stoi w sprzeczności z zasadami Współżycia społecznego oraz z nadrzędnym obowiązkiem gminy wynikającym z ustawowych regulacji. Jednocześnie naruszałoby to zasadę zaufania obywatela do państwa i prawa. Wypłata ekwiwalentu ma charakter obowiązkowy i nadrzędny z punktu widzenia interesu społecznego i publicznego. Brak wypłaty, wynikający ze stwierdzenia nieważności uchwały, mógłby zniechęcić członków ochotniczych straży pożarnych do dalszego angażowania się w działania ratownicze, co w konsekwencji zagrażałoby realizacji ustawowych obowiązków gminy w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Końcowo organ zaznaczył, że zaskarżona uchwała utraciła moc na skutek podjęcia 11 czerwca 2024 r. kolejnej uchwały. 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 szczególnie 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. 4u.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 23 czerwca 2022 r., a więc przed wejściem 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.). Przepis art. 15 ust. 2 u.o.s.p. zawierający upoważnienie dla rady gminy do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego, o którym mowa w ust. 1 stanowił wówczas, 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, naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę 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. Z brzmienia art. 15 ust. 1 u.o.s.p. wyraźnie wynika, że ekwiwalent pieniężny należny jest strażakowi ratownikowi OSP, a nie wszystkim członkom ochotniczej straży pożarnej. Ekwiwalentu pieniężnego nie otrzymują "strażacy OSP", którzy nie mają statusu "strażaka ratownika OSP". Pojęcia te w świetle przepisów tej ustawy nie są tożsame. Zgodnie bowiem z art. 8 u.o.s.p. strażakiem ratownikiem OSP jest strażak OSP uprawniony do udziału w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych. Natomiast w myśl art. 1 ust. 3 u.o.s.p. "strażakami OSP" są członkowie ochotniczych straży pożarnych; pojęcie "strażaka ratownika OSP" jest zatem węższe niż pojęcie "strażaka OSP". Należy zatem stwierdzić, że organ stanowiący gminy w § 1 zakwestionowanej uchwały niezasadnie rozszerzył zakres podmiotowy upoważnienia ustawowego, obejmując uregulowaniem "członków strażaków OSP", co stanowi przekroczenie granic delegacji ustawowej. 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 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 od zgłoszenia wyjazdu z jednostki Ochotniczej straży pożarnej. 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 godzinę udziału w działaniach ratowniczych lub akcjach ratowniczych" ("szkoleniach lub ćwiczeniach"), 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 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