



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 2326

### WYROK NR II SA/RZ 14/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 13 marca 2025 r.

#### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk WSA Karina Gniewek - Berezowska /spr./ Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 marca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Tarnobrzegu na uchwałę Rady Gminy Padew Narodowa z dnia 24 czerwca 2022 r. nr XXVI/229/22 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Padew Narodowa stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

#### Uzasadnienie

Dnia 24 czerwca 2022 r. Rady Gminy Padew Narodowa (dalej: "Rada" lub "organ"), na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm. dalej: "u.s.g."), w związku z 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") podjęła uchwałę nr XXVI/229/22 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Padew Narodowa za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach. W § 1 ww. uchwały uchwalono, że ustala się ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Padew Narodowa w wysokości: 1. za uczestnictwo w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych w kwocie - 20 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału. 2. za uczestnictwo w szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, Gminę lub inne uprawnione podmioty w kwocie - 10 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału. Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Tarnobrzegu (dalej: "Prokurator" lub "Skarżący"), który zarzucił istotne naruszenie prawa, tj.: - art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 ustawy poprzez ustalenie w § 1 pkt 1 zaskarżonej Uchwały wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Padew Narodowa za udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych "za każdą rozpoczętą godzinę", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 ustawy uprawnia Radę Gminy Padew Narodowa do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego "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", w konsekwencji czego zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej; - art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 ustawy poprzez ustalenie w § 1 pkt 2 zaskarżonej Uchwały wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Padew Narodowa za udział w szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniach organizowanych przez Gminę, Państwową Straż Pożarną lub inne uprawnione podmioty "za każdą rozpoczętą godzinę", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 ustawy uprawnia Radę Gminy Padew Narodowa do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego "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",

w konsekwencji czego zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. W oparciu o powyższe zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o oddalenie skargi w całości. Organ nie zgodził się ze stanowiskiem Prokuratora, argumentując, że zapisy uchwały dotyczące naliczania ekwiwalentu "za każdą rozpoczętą godzinę" nie naruszają przepisów prawa. Podkreślił, że nie wprowadzono innego sposobu naliczania ekwiwalentu niż ten określony w ustawie, a uchwała jedynie precyzuje jego wysokość i sposób naliczania, co jest obowiązkiem rady gminy. W ocenie Rady brak w uchwale sformułowania "od zgłoszenia wyjazdu z jednostki" nie oznacza jej sprzeczności z przepisami, ponieważ odwołuje się ona do właściwych zapisów ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. Ponadto Rada wskazała, że nie dochodzi do dowolności w ustalaniu momentu naliczania ekwiwalentu, gdyż jego początek wynika bezpośrednio z zapisów ustawy, która jest podstawą prawną uchwały. W ocenie organu brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały, ponieważ nie pozostaje ona w wyraźnej sprzeczności z przepisami prawa. Podkreślono, że nieważność aktu można orzec jedynie wtedy, gdy jego sprzeczność z ustawą jest jednoznaczna i oczywista, czego w tej sprawie nie stwierdzono. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Gminy Padew Narodowa z 24 czerwca 2022 r., Nr XXVI/229/22 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Padew Narodowa za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach. 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 ( 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 ( Dz.U. z 2024 r., poz. 935; 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 2024 r., poz. 1465 ze 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 orzecnictwem 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, wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1699/19, te i wszystkie powołane w sprawie orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl), 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. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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. Materialnoprawną podstawę do wydania zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy cytowanej ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych. Stosownie do art. 15 ust. 1 tej ustawy - strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Ustęp 2 tego artykułu 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 (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. 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 zapisów ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2023 r., sygn. akt III OSK 2588/22 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 ustalającej 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 odkreślić zaakceptował stanowiska wojewódzkich sądów administracyjnych, rację przyznać należy Prokuratorowi, że treść kwestionowanej uchwały z 24 czerwca 2022 roku nie pozwala przyjąć, iż właściwie realizuje upoważnienie normotwórcze z art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Jej treść rodzi zasadniczą niepewność, 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. Podzielić należy zastrzeżenia, które odnoszą się do 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. W świetle powyższego stanowiska, z którym Sąd w skodzie orzekającym w pełni się identyfikuje, jakkolwiek 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. W zaskarżonej do Sądu uchwale Rada Gminy dokonała takiej niedopuszczalnej modyfikacji treści przepisu ustawy wprowadzając do niej zapis, że dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej ustala się ekwiwalent pieniężny za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym i za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu, podczas gdy jak wyżej wskazano ustawodawca uzależnił wypłatę ekwiwalentu zarówno za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, jak i szkoleniu lub ćwiczeniu, od uczestnictwa, które powiązał z rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Zatem z porównania zapisów uchwały i ustawy wynika, że zapisy uchwały są mniej korzystne. O ile bowiem ustawodawca wprowadza prawo naliczania ekwiwalentu już od chwili zgłoszenia wyjazdu lub gotowości o tyle normodawca lokalny uzależnia początek wypłaty ekwiwalentu od udziału w działaniach ratowniczych lub akcji ratowniczej. W przypadku ekwiwalentu za uczestnictwo w szkoleniu, normodawca lokalny posłużył się pojęciem udziału. W świetle powyższego stwierdzić należy, że Rada Gminy wprowadziła do uchwały nieznane ustawie i mniej korzystne zapisy. Wyeliminowanie tych zapisów, powoduje, że tracą sens pozostałe przepisy zawarte w uchwale ściśle powiązane z wyeliminowanymi przepisami. Mając powyższe na uwadze sąd orzekł, jak w sentencji na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.