



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 2328

WYROK NR II SA/RZ 50/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 20 marca 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur-Selwa Sędziowie WSA Karina Gniewek - Berezowska /spr./ WSA Piotr Godlewski Protokolant starszy sekretarz sądowy Joanna Kulasa po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 marca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Tarnobrzegu na uchwałę Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 23 lutego 2022 r. nr LVI/582/2022 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla Ochotniczych Straży Pożarnych funkcjonujących na terenie Miasta Tarnobrzega stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Dnia 23 lutego 2022 r. Rada Miasta Tarnobrzega (dalej: "Rada" lub "Organ"), na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm. – dalej: "u.s.g.") w związku z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2490 - dalej: "ustawa"), podjęła uchwałę nr LVI/582/2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych funkcjonujących na terenie Miasta Tarnobrzega. W § 1 ww. uchwały uchwalono, że Strażak ratownik Ochotniczej Straży Pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny za każdą rozpoczętą godzinę w następującej wysokości: - udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej: 20 zł; - udział w szkoleniu lub ćwiczeniu: 10 zł. 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 mocą § 1 pkt a zaskarżonej uchwały ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej - za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej "za każdą rozpoczętą godzinę", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych uprawnia Radę 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 mocą § 1 pkt b zaskarżonej uchwały ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej - za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu "za każdą rozpoczętą godzinę", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 ustawy uprawnia Radę 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 Prokuratora jako bezzasadnej. Rada stoi na stanowisku, że skarga powinna zostać

oddalona. Uchwała została podjęta zgodnie z upoważnieniem wynikającym z art. 15 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, a jej treść nie narusza przepisów prawa. Wbrew zarzutom Prokuratora, § 1 uchwały określa ekwiwalent pieniężny za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach, zgodnie z zapisami ustawowymi. Dodatkowo, zwrot "za każdą rozpoczętą godzinę" nie modyfikuje art. 15 ust. 2 ustawy, gdyż nie precyzuje momentu rozpoczęcia naliczania ekwiwalentu, co wynika bezpośrednio z przepisów ustawowych. Końcowo podkreślono, że uzasadnienie uchwały jednoznacznie wskazuje intencję Rady i potwierdza zgodność regulacji z przepisami prawa. Nawet jeśli Sąd nie podzieli tego stanowiska, ewentualna konieczność wyeliminowania zwrotu "za każdą rozpoczętą godzinę" nie powinna skutkować unieważnieniem całej uchwały, ponieważ jej pozostałe postanowienia pozostają zgodne z obowiązującym prawem. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Miasta Tarnobrzega z 23 lutego 2022 r., Nr LVI/582/2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych funkcjonujących na terenie Miasta Tarnobrzega. 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 szczególny 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 prowadziłoby 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 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, 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, 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 podkreślić zaakceptował stanowiska wojewódzkich sądów administracyjnych, rację przyznać należy Prokuratorowi, że treść kwestionowanej uchwały z 23 lutego 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 składzie 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. Ponadto Sąd zwraca uwagę na to, że niezgodny z przepisami jest również § 3 uchwały, w którym stwierdza się, że traci moc uchwała nr XXII/317/2012 Rady Miasta Tarnobrzeg z 23 lutego 2012 r. W sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej funkcjonującej na terenie miasta Tarnobrzeg. Ustawa z 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. Uprzednio kwestia ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym członków ochotniczych straży pożarnych uregulowana była w art. 28 ust. 1-6 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 869 z późn. zm. - dalej u.o.p.), w którym zawarta była delegacja ustawowa upoważniająca radę gminy do określenia wysokości ekwiwalentu. Rada Miejska w Tarnobrzegu wypełniła obowiązek wynikający z powołanego, poprzednio obowiązującego upoważnienia ustawowego, podejmując uchwałę z 23 lutego 2012r. w sprawie ustalenia ekwiwalentu dla członków ochotniczych straży pożarnych. Zgodnie z art. 48 u.o.s.p. uchwały, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, podejmuje się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022 r. Jednocześnie u.o.s.p. nie zawiera przepisów przejściowych, które dawałyby podstawę do utrzymania w mocy uchwał w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków ochotniczej straży pożarnej, podejmowanych na podstawie

poprzednio obowiązującej ustawy, tj. art. 28 u.o.p., który został uchylony na podstawie art. 38 pkt 12 u.o.s.p. z dniem 1 stycznia 2022 r., czyli z dniem wejścia w życie ustawy (art. 57 u.o.s.p.). Wobec braku w ustawie przepisów przejściowych należało uznać, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, utraciły moc z dniem wejścia w życie u.o.s.p., tj. z dniem 31 grudnia 2021 r. Skoro w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały poprzednie uchwały już nie obowiązywały, to regulacja zawarta w § 3 zaskarżonej uchwały, dotycząca uchylenia wcześniejszej uchwały, jest nieprawidłowa, ponieważ uchyla akt już nieobowiązujący. Wskazać w tym miejscu również należy, że zgodnie z § 32 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu. Powyższą regulację na podstawie § 143 cyt. rozporządzenia stosuje się odpowiednio także do aktów prawa miejscowego. W konsekwencji przyjąć należy, że poprzednio obowiązujące akty prawa miejscowego, określające wysokość ekwiwalentów należnych strażakom ochotniczej straży pożarnej, utraciły moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2022 r. (w dacie utraty mocy obowiązującej upoważnienia ustawowego określonego w art. 28 ust. 1 u.o.p.). Skoro zatem uchwała z 23 lutego 2012 r. wymieniona w § 3 zaskarżonej uchwały nie obowiązywała już w dacie podjęcia uchwały z 23 lutego 2022 r., to nie było ani podstaw prawnych, ani faktycznych do przyjmowania, że traci ona moc. Tym samym § 3 zaskarżonej uchwały w sposób istotny narusza prawo, ponieważ sugeruje, że uchwała z 23 lutego 2012 r. obowiązywała do czasu podjęcia zaskarżonej uchwały, podczas gdy utraciły moc z dniem wejścia w życie ustawy u.o.s.p., czyli z dniem 1 stycznia 2022 r. Powyższe uchybienie skutkuje koniecznością wyeliminowania § 3 zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego. Podobne stanowisko zaprezentowane zostało w wyrokach; WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 692/22, WSA w Poznaniu z dnia 26 września 2023 r., sygn. akt III SA/Po 484/23, z dnia 10 października 2023 r., sygn. akt III SA/Po 507/23, WSA w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2023 r., sygn. akt II SA/Ol 457/23). Mając powyższe na uwadze sąd orzekł, jak w sentencji na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.