



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 23 maja 2025 r.

Poz. 2395

WYROK NR II SA/RZ 1616/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 5 marca 2025 r.

Sentencja

Sentencja

Uzasadnienie

Rada Miejska w Błażowej działając na podstawie art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, dalej: "u.s.g.") w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 2490 - dalej: "ustawa"), podjęła w dniu 25 marca 2024 r. uchwałę nr LXXIII/468/2024 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu gminy Błażowa. Skargę na powyższą uchwałę złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Prokurator Rejonowy w Rzeszowie, domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości. Zarzucił wydanie jej z istotnym naruszeniem prawa, a mianowicie: art. 15 ust. 1 i 2 ustawy w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP poprzez określenie w § 1 wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu gminy Błażowa za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu w sytuacji, gdy przepisy ustawy upoważniające uprawniały Radę Miejską do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa w działaniu ratowniczym oraz akcji ratowniczej naliczaną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Powyższe powoduje, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej Radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. Prokurator wskazał, że art. 15 ust. 1 ustawy posługuje się pojęciem "strażak ratownik Ochotniczej Straży Pożarnej", które to pojęcie nie jest tożsame z pojęciem "członek Ochotniczej Straży Pożarnej", użytym w zaskarżonej uchwale. Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej "strażakami Ochotniczej Straży Pożarnej". Jak wynika z art. 8 tej 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. Prokurator podał, że analiza powyższej regulacji nie pozostawia wątpliwości, że pojęcie "strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej", o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy, jest węższe niż pojęcie "członka Ochotniczej Straży Pożarnej", o jakim mowa w zaskarżonej uchwale. W konsekwencji, zdaniem strony skarżącej, kwestionowana uchwała wychodzi poza zakres podmiotowy regulacji przekazanej Radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej i przyznaje uprawnienia grupie członków Ochotniczej Straży Pożarnej, której uprawnień de facto nie przyznaje ustawa o ochotniczych strażach pożarnych. Prokurator zwrócił także uwagę, że przyjęte na gruncie § 1 uchwały 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 art. 15 ust. 2 ustawy. Zaskarżony §

1 uchwały pozostaje w sprzeczności z zakresem regulacji przekazanej Radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej, zmieniając (modyfikując) wprowadzoną ww. przepisem zasadę. Zaskarżony § 1 uchwały odmiennie reguluje sposób naliczania ekwiwalentu a mianowicie "za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu", a nie "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", jak stanowi ustawa. Nadto uchwała podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy nie określa konkretnej kwoty ekwiwalentu, jaką otrzymuje strażak ratownik OSP w związku z uczestnictwem w konkretnym działaniu ratowniczym. Wysokość tej kwoty uzależniona jest od liczonego w godzinach przedziału czasu, jaki strażak ratownik OSP poświęcił na uczestnictwo w działaniu ratowniczym. Art. 15 ust. 2 ustawy zastrzega *expressis verbis*, że wysokość ekwiwalentu nalicza się "za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". Zdaniem Prokuratora istotnym jest również, że przepis ustawy kompetencyjnej posługuje się pojęciem "uczestniczenie", a nie pojęciem "udział". Uczestniczenie bowiem oznacza nie jakiegokolwiek 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. Tymczasem uchwalając akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, a normy kompetencyjne winny być odczytywane w sposób literalny. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą, co stanowi naruszenie wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym, a tym samym świadczy o istotnym naruszeniu prawa. Powyższe okoliczności uzasadniają stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Odpowiadając na skargę Rada Miejska w Białowej – imieniem której działa Burmistrz Białowej wniosła o oddalenie skargi jako bezzasadnej. Zdaniem organu żadne z twierdzeń Prokuratora w zakresie konieczności stwierdzenia nieważności w/w uchwały nie powinno zostać uwzględnione, gdyż przyjęte przepisy odpowiadają prawu. Odnośnie zarzutu dotyczącego naruszenia przepisów ustawy poprzez nieokreślenie momentu, w którym zaczyna się naliczanie ekwiwalentu, organ wyjaśnił, że Rada działała zgodnie z przepisami, gdyż moment ten określony jest wyraźnie w ustawie o ochotniczych strażach pożarnych, tj. w art. 15 ust. 2 w którym zawarty jest zapis, 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. Powtórzenie tego zapisu w uchwale stanowiłoby naruszenie § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", który stanowi, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Ponadto organ zwrócił uwagę, że Prokurator zaskarżył uchwałę w całości, zaś jego zarzuty koncentrują się tylko i wyłącznie na treści § 1 uchwały. Nie wskazał natomiast z jakiej przyczyny inne zapisy nie odpowiadają prawu. Stanowi to o niekonsekwencji strony skarżącej. 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. 4 u.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 25 marca 2024 r., a więc po wejściu 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.). Na mocy tej nowelizacji zmianie uległ art. 15 ust. 2 u.o.s.p. zawierający upoważnienie dla rady gminy do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego, o którym mowa w ust. 1. Przepis ten 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 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. Na mocy powołanej nowelizacji dodany został też art. 15 ust. 1a u.o.s.p., w myśl którego ekwiwalent pieniężny otrzymują również: 1) kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1, 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 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, na co słusznie zwrócił uwagę Prokurator. 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 "kandydatów na 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 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. Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie zasadniczo podzielił 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 działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej" ("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.