



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 czerwca 2025 r.

Poz. 2488

WYROK NR II SA/RZ 10/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 13 marca 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski /spr./ Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk WSA Karina Gniewek - Berezowska Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 marca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Rzeszowie na uchwałę Rady Miasta Tyczyn z dnia 26 stycznia 2024 r. nr LXX.467.24 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Tyczyn stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 26 stycznia 2024 r., nr LXX.467.24 (dalej: "uchwała") w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Tyczyn za udział w działaniu ratowniczym i szkoleniu pożarniczym, Rada Miejska w Tyczynie (dalej: "Rada"), na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023, poz. 40, 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 2023 r. poz. 194 ze zm., dalej: "u.o.s.p."), uchwaliła: § 1.1. Ustala się stawki ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Tyczyn w wysokości: 1) za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym – 30 zł, 2) za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu pożarniczym – 15 zł. 2. Stawki ustalone w ust. 1 mają zastosowanie od dnia 1 stycznia 2024 roku. § 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Tyczyna. W § 3-4 uchwała rozstrzygnęła o utracie mocy poprzednio obowiązującej w tym przedmiocie uchwały oraz o publikacji w dzienniku urzędowym. W skardze na tę uchwałę Prokurator Rejonowy w Rzeszowie (dalej: "Prokurator"), zaskarżył w całości powyższą uchwałę, zarzucając naruszenie prawa, a to art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP poprzez określenie w § 1 wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu gminy Tyczyn za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym i za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu pożarniczym, podczas gdy przepisy ustawy uprawniały Radę do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu naliczaną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, w konsekwencji czego zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej Radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. Na tych podstawach Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że przepis art. 15 ust. 1 u.o.s.p. posługuje się pojęciem "strażak ratownik ochotniczej straży pożarnych", które to pojęcie nie jest tożsame z pojęciem "członek ochotniczych straży pożarnych", użytym w zaskarżonej uchwale. Zgodnie z art. 1 ust. 3 u.o.s.p., ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej "strażakami Ochotniczej Straży Pożarnej". Jak wynika natomiast 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. Zatem pojęcie "strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej", o którym mowa w art. 15 ust. 1 u.o.s.p., jest węższe niż pojęcie "członka Ochotniczej Straży Pożarnej", o jakim mowa w zaskarżonej uchwale. W konsekwencji zaskarżona uchwała wychodzi poza zakres podmiotowy regulacji przekazanej radzie miejskiej na podstawie ustawy kompetencyjnej i przyznaje uprawnienia grupie członków Ochotniczej Straży Pożarnej, której uprawnień *de facto* nie przyznaje ustawa o ochotniczych strażach pożarnych. Ponadto, przyjęte na gruncie § 1 zaskarżonej uchwały sformułowanie "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym" oraz "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu pożarniczym" stanowi modyfikację treści przepisu art. 15 ust. 2 ustawy. Dlatego według Prokuratora nie budzi wątpliwości, że zaskarżony § 1 uchwały pozostaje w wyraźnej sprzeczności z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych (ustawy kompetencyjnej), zmieniając (modyfikując) wprowadzoną omówionym przepisem zasadę. Zaskarżony § 1 uchwały odmiennie bowiem reguluje sposób naliczania ekwiwalentu, a mianowicie - "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym" oraz - "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu pożarniczym", 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. Kompetencją Rady, działającej w oparciu o wspomnianą delegację ustawową, jest tylko ustalenie wysokości ekwiwalentu, poprzez wskazanie jego stawki godzinowej (kwoty), nie zaś wprowadzanie uregulowań, które wpływają na proces ustalania ich wysokości. To ustawa bowiem określa sposób obliczania należnego ekwiwalentu, wiążąc jednoznacznie rozpoczęcie jego naliczania ze zgłoszeniem wyjazdu z jednostki straży pożarnej. Uchwała podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 u.o.s.p. 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 u.o.s.p. zastrzega *expressis verbis*, że wysokość ekwiwalentu nalicza się "za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". Według Prokuratora istotnym jest, że przepis ustawy posługuje się pojęciem "uczestniczenie", a nie pojęciem "udział". Uczestniczenie bowiem oznacza nie jakikolwiek 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 uzasadnia zaś stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Odpowiadając na skargę Rada wyjaśniła, że pojęcie "strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej", o którym mowa w art. 15 ust. 1 u.o.s.p., jest tożsame z pojęciem "członka ochotniczych straży pożarnych", o jakim mowa w zaskarżonej uchwale. Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych definiuje działanie ratownicze jako każdą czynność podjętą w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Biorąc pod uwagę treść art. 3 u.o.s.p., który wskazuje poszczególne działania (do zadań ochotniczych straży pożarnych należy podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska) stwierdzić można, że całość zadań ochotniczych straży pożarnych mieści się w definicji działań ratowniczych. Definiowane ustawowo są też akcje ratownicze, przez które rozumie się działania organizowane i kierowane przez Państwową Straż Pożarną. Przyjmując, że działania organizowane i kierowane przez Państwową Straż Pożarną są ze swej istoty działaniami podejmowanymi w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidacji przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia stwierdzić należy, że akcje ratownicze są również działaniami ratowniczymi. Rada podkreśliła, że szkolenia i ćwiczenia ustawowej definicji nie mają, a tym samym należy rozumieć je zgodnie z definicjami języka potocznego jako cykl wykładów z jakiegoś przedmiotu, zorganizowanych w celu uzupełnienia czyjegoś wykształcenia lub czyichś wiadomości z jakiejś dziedziny oraz czynności wykonywane i powtarzane w celu opanowania jakiejś umiejętności. Jednocześnie pojęcia te w art. 15 ust. 1 ustawy nie są w żaden sposób zawężane, a zatem przyjmować trzeba, że mowa o wszystkich szkoleniach i ćwiczeniach. Podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska może następować także przez udział w szkoleniach i ćwiczeniach, a zatem udział w szkoleniu

i ćwiczeniu stanowi udział w działaniach ratowniczych rozumianych zgodnie z definicją wynikającą z art. 2 pkt 1 u.o.s.p. Zatem elementem uchwały ma być również wskazanie sposobu ustalenia ekwiwalentu pieniężnego. W tym zakresie rada gminy może odwołać się do rozwiązań ustawowych przewidzianych dla ekwiwalentu pieniężnego przysługującego zgodnie z art. 15 u.o.s.p., ale może przyjąć inny sposób jego ustalenia. W takich okolicznościach wniosek o oddalenie skargi jest według Rady uzasadniony. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: skarga jest uzasadniona. Zaskarżona uchwała podjęta została w dniu 26 stycznia 2024 r. w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 15 ust. 2 u.o.s.p., który to przepis z dniem 8 września 2023 r. został zmieniony przez art. 1 pkt 7 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1560). Zgodnie z tym przepisem, "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 2023 r. poz. 1251 i 1429) 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. Zaznaczyć należy, że uprawnienie do otrzymania ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP wynika z art. 15 ust. 1 u.o.s.p. (Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny.). Ekwiwalent pieniężny otrzymują również, w myśl art. 15 ust. 1a u.o.s.p.: 1) kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 oraz 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 unormowań tych wynika przede wszystkim, że podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 u.o.s.p. uchwała dotyczy "strażaków ratowników OSP" a nie członków OSP. Może dotyczyć też, z mocy art. 15 ust. 1a tej ustawy w sytuacjach określonych tym przepisem, również kandydatów na strażaka ratownika OSP. Zgodzić należy się z Prokuratorem, że pojęcie "strażak ratownik OSP" nie jest tożsame z pojęciem "członek ochotniczych straży pożarnych". Zgodnie z art. 1 ust. 3 u.o.s.p., ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej "strażakami Ochotniczej Straży Pożarnej". Jak wynika natomiast z art. 8 u.o.s.p., 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 na pełną aprobatę zasługuje argumentacja oparta na analizie tych przepisów, że pojęcie "strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej", o którym mowa w art. 15 ust. 1 u.o.s.p. 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. Stanowisko takie prezentowane jest również w orzecznictwie (zob. wyrok WSA w Białymstoku z 22 października 2024 r. sygn. II SA/Bk 523/24). Uchwała podjęta w ramach delegacji zawartej w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. 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. Tymczasem Rada w § 1.1. pkt 1) zaskarżonej uchwały ustaliła stawkę ekwiwalentu pieniężnego "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym – 30 zł", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 u.o.s.p. uprawniał Radę do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego "naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań". W analogiczny sposób w § 1.1. pkt 2) zaskarżonej uchwały ustalono stawką ekwiwalentu pieniężnego "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu pożarniczym – 15 zł", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 u.o.s.p. uprawniał Radę do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego "naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu

w celu realizowania zadań". Zasadnie więc Prokurator zarzuca, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej Radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. Końcowo należy zauważyć, że art. 15 ust. 2 u.o.s.p. nie jest treściowo jednoznaczny, ponieważ ustalenie ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakowi ratownikowi za uczestnictwo w działaniu ratowniczym następuje dwuetapowo. Etap pierwszy - poprzez ustalenie przez radę gminy wysokości ekwiwalentu w formie stawki godzinowej w granicach wskazanych w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. (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 u.o.s.p. stanowi bowiem *expressis verbis*, że wysokość ekwiwalentu nalicza się "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań". 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 naruszeniem art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p. i dlatego, jako akt prawa miejscowego, podlega stwierdzeniu nieważności w całości, w oparciu o art. 147 § 1 P.p.s.a.