



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 6 czerwca 2025 r.

Poz. 2549

### WYROK NR II SA/RZ 8/25 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 /spr./ Sędziowie WSA Karina Gniewek - Berezowska 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 Kolbuszowej na uchwałę Rady Gminy Cmolas z dnia 24 lutego 2022 r. nr XXXV/264/22 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Cmolas stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

#### Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Kolbuszowej (dalej: "Prokurator") jest uchwała Nr XXXV/264/22 Rady Gminy w Cmolasie (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2022 r. poz. 1072). Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. 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: "u.o.s.p."). Powyższą uchwałą Rada uchwaliła kwotę ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Cmolas obowiązującą od 1 stycznia 2022 r. W § 1 pkt 1 uchwały wskazano, że ekwiwalent ten za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych wynosi 25,00 złotych za każdą rozpoczętą godzinę udziału. W § 1 pkt 2 uchwały wskazano, że za udział w szkoleniu, zawodach sportowo-pożarniczych i ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, Gminę i inne uprawnione podmioty ekwiwalent wynosi 10,00 złotych za każdą rozpoczętą godzinę udziału. Zgodnie z § 2 uchwały, podstawą wypłacenia ekwiwalentu za udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych jest potwierdzenie przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Kolbuszowej uczestnictwa w działaniu ratowniczym i akcji ratowniczej. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Prokurator zaskarżył powyższą uchwałę w całości, zarzucając: 1. naruszenie art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p. i w konsekwencji naruszenie art. 7 i 94 Konstytucji RP, polegające na wyjściu poza granice upoważnienia ustawowego i nieuprawnioną modyfikację ustawy upoważniającej, poprzez dokonane przepisem § 1 pkt 1 uchwały ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych za każdą rozpoczętą godzinę udziału, w sytuacji gdy przepisy ustawy upoważniającej uprawniali Radę do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym oraz akcji ratowniczej, naliczaną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej; 2. naruszenie art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p. i w konsekwencji naruszenie art. 7 i 94 Konstytucji RP, polegające na wyjściu poza granice upoważnienia ustawowego i nieuprawnioną modyfikację ustawy upoważniającej, poprzez dokonane przepisem § 1 pkt 2 uchwały ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla członków OSP za uczestnictwo w szkoleniach pożarniczych, zawodach sportowo-pożarniczych i ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, Gminę i inne uprawnione

podmioty, w sytuacji, gdy przepisy ustawy upoważniającej uprawniały Radę do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu, ćwiczeniach od momentu zgłoszenia wyjazdu z ochotniczej jednostki straży pożarnej; 3. art. 15 ust. 2 u.o.s.p. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w ten sposób, że w § 2 uchwały uregulowano kwestie wykonania uchwały w sytuacji, gdy przepis ten wyraźnie określa zakres uchwały, ograniczając jej regulację tylko do wysokości ekwiwalentu. Na podstawie powyższych zarzutów, Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie. Wskazała, że w judykaturze dopuszcza się możliwość formułowania zapisów dotyczących momentu/czasookresu, w którym naliczony zostaje ekwiwalent pieniężny. Ponadto uchwała nie została zakwestionowana przez organ nadzoru na żadnym etapie jej procedowania, a nadto funkcjonuje w obrocie prawnym już od 2022 r. W związku z powyższym kwestionowany obecnie zapis zawarty w ww. uchwale nie stanowi tym samym nieuprawnionej modyfikacji art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Gminy w Cmolasie z dnia 24 lutego 2022 r. nr XXXV/264/22 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych. Przechodząc do merytorycznej oceny zaskarżonej uchwały na wstępie wyjaśnić należy, że 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 2022 r., poz. 2492) oraz art. 3 § 2 pkt 5 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 2023 r., poz. 40 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, LEX nr 33805, wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1699/19, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, 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. W pierwszej kolejności za bezzasadny Sąd uznał wniosek skarżonego organu o umorzenie postępowania z uwagi na wejście w życie uchwały uchylającej zaskarżoną uchwałę. Jak przyjmuje się w jednolitym orzecznictwie różnicowanie skutków instytucji stwierdzenia nieważności uchwały od instytucji stwierdzenia niezgodności z prawem czy uchylenia uchwały ma konsekwencje prawne dla oceny bezprzedmiotowości postępowania sądowoadministracyjnego. Uchylenie uchwały nie czyni bowiem bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny władny jest stwierdzić nieważność aktu, co powoduje, że od samego początku uchwalenia akt ten nie był zdolny do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień czy obowiązków. Natomiast uchylenie uchwały przerywa skutek prawny z dniem jej uchylenia, pozostawiając w mocy skutki powstałe na podstawie uchylonej uchwały od wejścia jej do obrotu prawnego do dnia jej uchylenia ( patrz np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2016 r. II FSK 355/14). Przechodząc zatem do oceny aktu wskazać należy, że 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 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 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 21 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 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 dokonała takiej niedopuszczalnej modyfikacji treści przepisu ustawy wprowadzając do niej zapis, że dla strażników ratowników Ochotniczej Straży Pożarnych 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 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. Wyeliminowanie tych zapisów, powoduje, że tracą sens pozostałe przepisy zawarte w uchwale ściśle powiązane z wyeliminowanymi przepisami. Rozszerza więc skargę zajmując, że w § 1 pkt 1 i 2 skarżonej uchwały zapisy dotyczące momentu, od którego zostaje naliczony ekwiwalent wprowadzają swoistą dowolność uznania ram czasowych momentu uprawniającego do wypłacenia ekwiwalentu, pojęcie to jest węższe bowiem niż regulacja przyjęta przez ustawodawcę, która w sposób precyzyjny określa początek okresu za który strażakom ratownikom OSP przysługuje ekwiwalent. Rada Gminy w Cmolasie wprowadzając odmienną zasadę naliczania ekwiwalentu dla strażaków ratowników OSP w sposób nieuprawniony dokonała modyfikacji art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Z artykułu tego wynika bowiem, że wysokość

ekwiwalentu pieniężnego powinna być naliczana za każdą rozpoczętą od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Tymczasem Rada w § 1 pkt 1 i 2 skarżonej uchwały ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego "za każdą rozpoczętą godzinę udziału", co oznacza nieuprawnioną modyfikację art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Podobnie w § 2 z przekroczeniem delegacji, ustalono, że podstawą wypłacenia ekwiwalentu za udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych jest potwierdzenie przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Kolbuszowej uczestnictwa w działaniu ratowniczym i akcji ratowniczej. Właściwa rada gminy została ustawowo (w art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p.) wyposażona w kompetencję obejmującą wyłącznie ustalenie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP. Zdaniem skarżącego powyższe naruszenia prawa mają charakter istotny w rozumieniu art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Przez istotną sprzeczność należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, w tym z ustawą (tak wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 roku, sygn. P 9/02, OTK-A 2003/9/100). Sąd w tym zakresie w całości podziela stanowisko Prokuratora.