



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 16 czerwca 2025 r.

Poz. 2629

WYROK NR II SA/RZ 46/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 3 kwietnia 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie WSA Elżbieta Mazur-Selwa /spr./ NSA Stanisław Śliwa Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Rzeszowie na uchwałę Rady Miejskiej w Boguchwale z dnia 29 lutego 2024 r. nr LXIX.760.2024 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Boguchwała I. stwierdza nieważność § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały; II. oddala skargę w pozostałej części.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Rzeszowie (dalej: "Prokurator") jest uchwała Nr LXIX.760.2024 Rady Miejskiej w Boguchwale (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Boguchwała biorących udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2024 r. poz. 1437). Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.; dalej: "u.s.g.") oraz art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. 2023 poz. 194 z późn. zm.; dalej: "u.o.s.p."). Powyższą uchwałą Rada uchwaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu gminy Boguchwała: za udział w działaniach ratowniczych, akcji ratowniczej - 20 zł; za uczestnictwo w szkoleniach lub ćwiczeniach - 6 zł. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Prokurator zarzucił ww. uchwale naruszenie art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W ocenie Prokuratora, przyjęte na gruncie § 1 ust. 1 uchwały sformułowanie "za udział w działaniach ratowniczych, akcji ratowniczej" stanowi modyfikację treści przepisu art. 15 ust. 1 u.o.s.p., wedle którego ekwiwalent ten naliczany jest "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". Wyżej wskazany zapis uchwały pozostaje tym samym w wyraźnej sprzeczności z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. Prokurator zaznaczył, że 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". Zdaniem Prokuratora istotnym jest również, że przepis ustawy kompetencyjnej posługuje się pojęciem "uczestniczenie", a nie pojęciem "udział". Jak wyjaśnił, uczestniczenie oznacza nie jakikolwiek udział, 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. Prokurator podkreślił, że 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. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie. Rada w pierwszej kolejności wskazała, że literalne przeniesienie treści art. 15 ust. 2 u.o.s.p. do uchwały mogłoby powodować wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza w sytuacjach, których ustawa nie reguluje w sposób precyzyjny. W ocenie organu przyjęta uchwała nie stanowi naruszenia prawa, a wręcz zapewnia elastyczność i adekwatność przepisów do realiów funkcjonowania OSP w gminie. Ponadto zadaniem Rady, powielanie przepisów ustawy w uchwałach organów stanowiących gminy jest nie tylko zbędne, ale może prowadzić do niezgodności z regułami legislacyjnymi. Rada dodała, że w podjętej uchwale uwzględniony został rzeczywisty czas pracy strażaków, poczynwszy od momentu zgłoszenia wyjazdu lub gotowości do działań. Zaznaczyła, że użycie terminu "udział" w kontekście przepisów uchwały i ustawy o OSP, nie wskazuje na bierne uczestnictwo. Uchwała w § 1 ust. 1 odnosi się wyłącznie do sytuacji, w których strażak faktycznie angażuje się w działania ratownicze - zarówno te w terenie, jak i te związane z organizowaniem szkoleń, ćwiczeń czy akcji ratowniczych. Zatem, zarówno termin "udział", jak i "uczestnictwo" są w tym kontekście zbieżne i wskazują na czynne zaangażowanie strażaka w działania, co znajduje potwierdzenie w praktyce działania OSP i intencji ustawodawcy. Zdaniem organu uchwała została podjęta w ramach ustawowej delegacji i pomimo pewnych wątpliwości co do literalnego brzmienia niektórych zapisów, nie prowadzi do istotnych i negatywnych konsekwencji prawnych. Uchwała nie zmienia zasad naliczania ekwiwalentu, a jedynie precyzuje pewne aspekty, w tym wysokość ekwiwalentu za udział w działaniach ratowniczych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Skarga jako zasadna w części podlegała uwzględnieniu. Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej (...). Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.; dalej powoływana jako: "P.p.s.a."), obejmuje orzekanie m.in. w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. W sprawie nie jest sporne, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., sąd 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 (art. 147 § 1 P.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Z tych względów przepis art. 147 § 1 P.p.s.a. należy stosować wraz z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1); w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Oznacza to, że stwierdzenie nieważności (w całości bądź w części) zaskarżonej uchwały, w tym stanowiącej akt prawa miejscowego, następuje w wyniku stwierdzenia istotnego naruszenia prawa przy jej podejmowaniu. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego 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 (vide np. wyrok NSA 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). Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. Jednocześnie przyjmuje się też, że orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały rady gminy może być wydane tylko, gdy uchwała pozostaje w wyraźniej sprzeczności z określonym przepisem prawa i gdy wynika to wprost z treści tego przepisu. W świetle bowiem art. 91 ust. 1 zd. 1 w zw. z ust. 4 u.s.g. sankcja nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy została zastrzeżona wyłącznie dla istotnych naruszeń prawa (wyrok NSA z 9 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2587/19, CBOSA). Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały w oparciu o wyżej wskazane kryteria sąd stwierdził, że jest ona dotknięta istotnym naruszeniem prawa. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest uchwała Nr LXIX.760.2024 Rady Miejskiej w Boguchwale (dalej: "Rada"

lub "organ") z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Boguchwała biorących udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2024 r. poz. 1437). Podstawę materialnoprawną zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 233), a w szczególności art. 15 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy. Zgodnie z tymi przepisami strażak ratownik Ochotniczej Straży Pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny (ust. 1). 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, 1429 i 1672) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego. Ekwiwalent pieniężny nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości 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 (ust. 2). Z powyższego wynika, że prawodawca upoważnił radę gminy do ustalenia wysokości ekwiwalentu przysługującego strażakowi ratownikowi OSP za działania opisane w ust. 1 art. 15 u.o.s.p., w odstępach nie rzadszych niż raz na dwa lata, w wysokości respektującej limity przewidziane w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Uchwała ustalająca wysokość ekwiwalentu za uczestnictwo w działaniach opisanych w tym przepisie, wyraża więc określoną stawkę ekwiwalentu, która ma charakter generalny i abstrakcyjny w tym znaczeniu, że abstrahuje od konkretnych okoliczności podmiotowo-przedmiotowych, w których strażak uzyskuje uprawnienie do tego świadczenia. Oczywistym jest, że 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. Wysokość tej kwoty uzależniona jest bowiem od liczonego w godzinach przedziału czasu, jaki strażak ratownik OSP poświęcił na uczestnictwo w tym działaniu. Art. 15 ust. 2 u.o.s.p. zastrzega bowiem *expressis verbis*, jak wysokość ekwiwalentu się nalicza. 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 u.o.s.p. uchwale ma obowiązek określić kwotową wysokość stawki za uczestniczenie strażaka ratownika OSP w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu i ćwiczeniu. Należy zwrócić uwagę na dwa zagadnienia. 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 określone w tym ustępie. 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 zasadniczo powinno czynić zbędnym normowanie jej w uchwale ustalającej wysokość ekwiwalentu. Upoważnienie do ustalenia wysokości ekwiwalentu zawarte w treści art. 15 ust. 2 u.o.s.p. nie umocowuje bowiem do określenia zakresu uprawnienia do tego ekwiwalentu. Materia ta została unormowana na poziomie ustawowym (por. wyrok NSA z dnia 19 lutego 2025 r., III OSK 1596/23). W kontrolowanej uchwale rada ustaliła w § 1 pkt 1 i 2 kwotową wysokość ekwiwalentu. Jednakże w § 1 pkt 1 uchwały posłużyła się terminem "udział", a nie "uczestnictwo". 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" wg zasad z art. 15 ust. 2 u.o.s.p. (por. wyrok NSA z dnia 13 września 2023 r., III OSK 2588/22). Istotny w sprawie jest także fakt, że w § 1 pkt 2 uchwały wysokość ekwiwalentu opisano kwotowo za uczestnictwo w szkoleniach lub ćwiczeniach. Rodzi to wątpliwość co do tożsamości pojęć "udział" i "uczestnictwo" w treści skarżonej uchwały i może rodzić trudności w jej interpretacji i przesądza o istotności naruszenia prawa. Dlatego też Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w pkt I wyroku. Sąd oddalił skargę w pozostałej części (pkt II wyroku) na podstawie art. 151 P.p.s.a. uznając, że zawarte w § 1 ust. 2 unormowanie uchwały odpowiada prawu i jest zgodne z delegacją ustawową z art. 15 ust. 2 u.o.s.p.