



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 16 czerwca 2025 r.

Poz. 2630

WYROK NR II SA/RZ 87/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 9 kwietnia 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski /spr./ Sędziowie WSA Piotr Godlewski AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ropczycach na uchwałę Rady Miejskiej w Ropczycach z dnia 27 listopada 2023 r. nr LXVIII/693/2023 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ochotników OSP z terenu Gminy Ropczyce stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 27 listopada 2023 r., nr LXVIII/693/23 (dalej: "uchwała") w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP oraz kandydatów na strażaków ochotników OSP z terenu Gminy Ropczyce uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym, Rada Miejska w Ropczycach (dalej: "Rada"), na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 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 20213 r. poz. 149, dalej: "ustawa"), uchwaliła: § 1.1. Ustala się stawkę ekwiwalentu za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej w kwocie 20 zł za godzinę. 2. Za udział kandydata na strażaka ratownika OSP oraz strażaka ratownika OSP w szkoleniu lub udział strażaka ratownika OSP w ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, Gminę Ropczyce lub inne uprawnione podmioty ustala się stawkę ekwiwalentu w kwocie 1,00 zł za godzinę. § 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Ropczyc. W § 3 uchwała rozstrzygnęła o utracie mocy poprzednio obowiązującej w tym przedmiocie uchwały oraz (§ 4) - o wejściu w życie uchwały i jej publikacji w dzienniku urzędowym. W skardze Prokurator Rejonowy w Ropczycach (dalej: "Prokurator"), zaskarżył powyższą uchwałę w całości, zarzucając: 1. istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1 i 2 ustawy, poprzez wskazanie w § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały, że stawkę ekwiwalentu ustala się w kwocie 22 zł "za udział strażaka ratownika OSP w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej", co stanowi modyfikację zapisów ustawowych określonych w art. 15 ust. 1 ustawy, w których posłużono się terminem "uczestnictwo" oraz art. 15 ust. 2 ustawy, który uprawnia radę gminy do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego "naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej", w konsekwencji czego zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej; 2. istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1 ustawy, poprzez wskazanie w § 1 ust. 2 zaskarżonej uchwały, że stawkę ekwiwalentu ustala się w kwocie 1,50 zł "za udział kandydata na strażaka ratownika OSP oraz strażaka ratownika OSP w szkoleniu lub udział strażaka ratownika w ćwiczeniu pożarniczym", co stanowi modyfikację zapisów ustawowych określonych w art. 15 ust. 1 ustawy, w których posłużono się terminem "uczestnictwo", w konsekwencji czego zaskarżona uchwała stanowi modyfikację normy ustawowej i jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. Prokurator, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia

2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.; dalej: "P.p.s.a."), wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W uzasadnieniu skargi Prokurator przedstawił brzmienie art. 15 ust. 1, ust. 1a i ust. 2 ustawy, stanowiącego podstawę podjęcia zaskarżonej uchwały, a następnie przepisy Konstytucji (art. 87 ust. 2 i art. 94) dotyczące wymagań dla prawa miejscowego. Prokurator naprowadził, że przepis § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały ustala ekwiwalent za "udział" odpowiednio w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej oraz w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym, co wprowadza dowolność uznania ram czasowych momentu uprawniającego do wypłacenia ekwiwalentu, bowiem w sposób odmienny aniżeli ustawa reguluje zasadę jego naliczania, stanowiąc ponadto modyfikację regulacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 1 ustawy. Pomija tym samym zasady zawarte w art. 15 ust. 2 ustawy, który przewiduje ekwiwalent za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Ustawodawca posłużył się pojęciem "uczestnictwo" a nie "udział", jak przyjęto w uchwale co może rodzić niebezpieczeństwo przy realizacji prawa do ekwiwalentu. Powyższe naruszenie prawa ma charakter istotny w rozumieniu art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. Końcowo Prokurator powołał wyroki sądów administracyjnych wskazujące na zakaz modyfikacji zapisów ustawowych. Odpowiadając na skargę Rada wniosła o oddalenie skargi. Odnosząc się do zarzutów stwierdziła, że ustawa nie definiuje pojęć "udziału czy "uczestnictwa", stąd dla ustalenia zakresu znaczeniowego należy sięgnąć do zasobów słownika języka polskiego, gdzie "udział" określony został jako "uczestniczenie w czymś wraz z innym". Poza tym art. 16 ust. 3 ustawy określa zakres znaczeniowy "czynnego uczestnictwa" na potrzeby przyznania świadczenia ratowniczego z tytułu wysługi lat. Z kolei w art. 16 ust. 4 i 5 ustawy wskazano, że przepisy te mówią o ewidencji udziału strażaków OSP w działaniach. Podobnie jest w art. 3 pkt 1, 2, 3, 4 i 6 oraz art. 9 ustawy. Zatem użycie synonimu w uchwale w żaden sposób nie ingeruje w treść art. 15 ust. 2 ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: skarga jest uzasadniona. I. Istota sądowej kontroli polega na ocenie legalności zaskarżonego aktu wg stanu faktycznego i prawnego z daty podjęcia tego aktu. Uwaga ta ma znaczenie, bowiem zaskarżona uchwała podjęta została w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 15 ust. 2 ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie jej podjęcia. W dniu 27 listopada 2023 r. art. 15 ust. 2 ustawy miał brzmienie: "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 2022 r. poz. 504, 1504 i 2461) 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". Zaznaczyć należy, że uprawnienie do otrzymania ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP wynika z art. 15 ust. 1 ustawy (Strażak ratownik, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny.). W myśl natomiast art. 15 ust. 1a (przepis ten dodany został z dniem 8 września 2023 r. przez art. 1 pkt 7 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. - Dz. U. z 2023 r., poz. 1560), ekwiwalent pieniężny otrzymują również: (1) kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1, (2) kandydat na strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 4 (udział w ochronie ludności i obronie cywilnej) – stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych. Pojęcie "uczestnictwa" użyte w art. 15 ust. 1 ustawy odzwierciedla określony przedział czasu, w którym strażak ratownik OSP pozostaje zaangażowany w działania ratownicze. Ustawodawca zdecydował się dookreślić moment rozpoczęcia owego uczestnictwa zastrzegając, że jest nim "zgłoszenie wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej" (art. 15 ust. 2 ustawy). Zatem 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: "udział w działaniu ratowniczym" może nie być rozumiany, jako "uczestnictwo w działaniu ratowniczym" od momentu zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. W świetle powyższego nie może odnieść zamierzonego skutku argumentacja zawarta w odpowiedzi na skargę wskazująca na inne przepisy ustawy, w których jest mowa o "udziale". Sąd stwierdza, że używanie synonimów w tworzeniu prawa miejscowego jest niedopuszczalne. Przy tworzeniu takiego prawa należy posługiwać się wyłącznie terminologią ustawową zawartą w przepisie kompetencyjnym, w tym przypadku art. 15 ust. 1 i 2 ustawy. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że uprawnienie do przyznania ekwiwalentu za "udział" przewiduje art. 15 ust. 1a ustawy; przepis ten posługuje się bowiem pojęciem "brał udział" i nawiązuje do działań, o których mowa w art. 3 pkt 4, ("udział w ochronie ludności i obronie cywilnej"). Niemniej jednak w zaskarżonej uchwale ekwiwalent za udział w ochronie ludności i obronie cywilnej w § 1 ust. 2 nie był ustalany. W zaskarżonej uchwale w § 1 ust. 1 Rada przyjęła stawkę ekwiwalentu pieniężnego "za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej w kwocie

20 zł za godzinę", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 ustawy uprawniał Radę do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego "naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". W analogiczny sposób w § 1 ust. 2 zaskarżonej uchwały ustalono stawką ekwiwalentu pieniężnego "za udział kandydata na strażaka ratownika OSP oraz strażaka ratownika OSP w szkoleniu lub udział strażaka ratownika OSP w ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Ropczyce lub inne uprawnione podmioty ustala się stawkę ekwiwalentu w kwocie 1,00 zł za godzinę", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 ustawy uprawniał Radę do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego naliczanego "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". Zatem zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 ustawy. Niezależnie od powyższego wskazać należy, że ustalając stawkę ekwiwalentu Rada wskazała podmioty organizujące szkolenie lub ćwiczenie pożarnicze (Państwową Straż Pożarną lub Gminę Ropczyce lub inne uprawnione podmioty). Sąd stwierdza, że art. 15 ust. 2 ustawy upoważnia Radę jedynie do ustalenia kwoty ekwiwalentu ("Wysokość ekwiwalentu pieniężnego ..."). Nie dawał natomiast podstaw do wskazywania jakichkolwiek podmiotów organizujących szkolenie lub ćwiczenie pożarnicze. Wobec tego zaskarżona uchwała wykracza poza zakres regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. Końcowo należy zauważyć, że art. 15 ust. 2 ustawy nie jest treściowo jednoznaczny, ponieważ ustalenie ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakowi ratownikowi za uczestnictwo w działaniu ratowniczym następuje dwuetapowo. Etap pierwszy - poprzez ustalenie wysokości ekwiwalentu w formie stawki godzinowej w granicach wskazanych w art. 15 ust. 2 ustawy (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 ustawy stanowi bowiem *expressis verbis*, że wysokość ekwiwalentu nalicza się "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". 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 ustawy i dlatego, jako akt prawa miejscowego, podlega stwierdzeniu nieważności w całości, w oparciu o art. 147 § 1 P.p.s.a.