



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 16 czerwca 2025 r.

Poz. 2632

WYROK NR II SA/RZ 86/25 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 21 lutego 2022 r. r. nr XLIII/455/22 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ochotników OSP oraz kandydatów na strażaków ochotników z terenu Gminy Ropczyce uczestniczących w działaniach ratowniczych stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 21 lutego 2022 r., nr XLIII/455/22 (dalej: "uchwała") w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników z terenu Gminy Ropczyce, 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 2021, poz. 1372, dalej: "u.s.g.") w zw. 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: "ustawa"), uchwaliła: § 1.1. Ustala się stawką ekwiwalentu pieniężnego za udział strażaka ratownika OSP w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej w kwocie 18 zł za godzinę. 2. Za udział strażaka ratownika OSP w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Ropczyce ustala się stawkę ekwiwalentu w kwocie 1,00 zł za godzinę. § 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Ropczyc. W § 3 i § 4 uchwała rozstrzygnęła o utracie mocy poprzednio obowiązującej w tym przedmiocie uchwały oraz o wejściu w życie uchwały i jej publikacji w dzienniku urzędowym. W skardze Prokurator Rejonowy w Ropczycach (dalej: "Prokurator"), zaskarżył powyższą uchwałę, 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 18 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 1,00 zł "za udział strażaka ratownika OSP w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Ropczyce", co stanowi modyfikację zapisów ustawowych określonych w art. 15 ust. 1 ustawy, w których posłużono się terminem "uczestnictwo", jak również poprzez ograniczenie przyznania ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom OSP od udziału w szkoleniach lub ćwiczeniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Ropczyce, podczas gdy norma kompetencyjna art. 15 ust. 1 ustawy nie zawiera takiego ograniczenia, 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, dalej: "P.p.s.a."), wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W uzasadnieniu Prokurator zacytował przepis art. 15 ust. 1, ust. 1a i ust. 2 ustawy oraz wskazał na przepisy Konstytucji dotyczące wymagań dla prawa miejscowego. Prokurator naprowadził, że przepis § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały ekwiwalent ustala 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 to przepis 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. W odniesieniu do § 1 ust. 2 Prokurator zarzucił, że ekwiwalent przewidziany został za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym wyłącznie przez Państwową Straż Pożarną i Gminę Ropczyce, czym wykluczono inne podmioty, które mogą prowadzić szkolenia. Tym samym uchwała zawężyła w niedopuszczalny sposób wypłatę ekwiwalentu za uczestniczenie w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez inne podmioty. 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. Końcowo podniesione zostało, że w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały art. 15 ust. 1a ustawy nie obowiązywał, natomiast przywołana w skardze treść art. 15 ust. 2 ustawy nadana został już po uchwaleniu zaskarżonej uchwały. 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 21 marca 2022 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 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". 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.). Zaznaczyć też wypada, że w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały art. 15 ustawy nie miał jednostki redakcyjnej "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). 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 zaskarżonej uchwale w § 1 ust. 1 Rada przyjęła stawkę ekwiwalentu

pieniężnego "za udział strażaka ratownika OSP w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej w kwocie 18 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 strażaka ratownika OSP w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym (...) 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". Niezależnie od tego ustalając stawkę ekwiwalentu Rada bez upoważnienia ustawowego wskazała podmioty organizujące szkolenie lub ćwiczenie pożarnicze - Państwową Straż Pożarną lub Gminę Ropczyce. Sąd stwierdza, że art. 15 ust. 2 ustawy upoważniał 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 jest sprzeczna z art. 15 ust. 2 ustawy, gdyż 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 istotnym 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.