



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 18 czerwca 2025 r.

Poz. 2672

WYROK NR II SA/RZ 21/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 25 marca 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Magdalena Józefczyk Sędziowie AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga WSA Maria Mikolik /spr./ Protokolant starszy sekretarz sądowy Joanna Kulasa po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 marca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Mielcu na uchwałę Rady Gminy Gawłuszowice z dnia 19 maja 2022 r. nr XXXVIII/188/2022 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych w terenie Gminy Gawłuszowice stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Mielcu (dalej: "Prokurator") jest uchwała nr XXXVIII/188/2022 Rady Gminy Gawłuszowice (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Gawłuszowice (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2022 r. poz. 2229). Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.; dalej: "u.s.g.") i 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."). W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale naruszenie art. 7 i 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p., poprzez: 1. ustalenie w § 1 pkt 1 uchwały ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika z terenu Gminy Gawłuszowice "Za udział w akcji ratowniczej, działaniu ratowniczym w wysokości 20 zł; 2. Ustalenie w § 1 pkt 2 uchwały ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika z terenu Gminy Gawłuszowice "Uczestnictwo w szkoleniu lub ćwiczeniu, w wysokości 8 zł". Na podstawie powyższych zarzutów Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości. Zdaniem Prokuratora zawarte w § 1 pkt 1 i 2 uchwały zapisy dotyczące naliczania ekwiwalentu "za udział w akcji ratowniczej, działaniu ratowniczym" i "za uczestnictwo w szkoleniu lub ćwiczeniu" wprowadzają dowolność uznania ram czasowych momentu (zdarzenia) - uprawniającego do wypłacenia ekwiwalentu, bowiem jest to pojęcie węższe od regulacji przyjętej przez ustawodawcę, który w sposób precyzyjny określa moment od kiedy przysługuje ekwiwalent, którym jest rozpoczęta godzina liczona od zgłoszenia wyjazdu z jednostki lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań określonych w art. 3 pkt 7 tej ustawy, a w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP - za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. W ocenie Prokuratora doszło zatem do wyjścia poza zakres umocowania w art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p. Prokurator podkreślił, że posłużenie się w zaskarżonym akcie prawa miejscowego odmiennym słownictwem niż w przytoczonym przepisie ustawy rodzi uzasadnione obawy, że przy realizacji prawa do ekwiwalentu będzie on naliczany w sposób uznaniowy, ponieważ posłużono się pojęciami mniej ostrymi niż w zapisie ustawy. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie, nie zgadzając się ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Prokuratora. Rada podniosła, że zaskarżony zapis uchwały jest zgodny

z art. 15 ust. 1 u.o.s.p., który wskazuje, że prawo do ekwiwalentu przysługuje strażakowi ratownikowi OSP "za uczestnictwo". Przedmiotowa uchwała odnosi się w § 1 do uczestnictwa, a więc do przepisu ustanawiającego prawo do ekwiwalentu. Ponadto w uchwale wskazano, że "ustala się ekwiwalent pieniężny dla strażaka ratownika z terenu Gminy Gawłuszowice za każdą rozpoczętą godzinę", w pozostałej części znajdując swe zastosowanie i odesłanie do przepisów ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. Zdaniem Rady tak przyjęta konstrukcja przepisów pozwala na jasne przejrzyste wyliczenie ekwiwalentu dla strażaka ratownika ochotniczych straży pożarnych, nie powodując zarówno uszczuplenia w budżecie gminy jak i nie czyniąc uszczerbku w ekwiwalencie dla osób uprawnionych. Organ nadmieniał również, że zgodnie z § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz innych aktów normatywnych. Zaznaczył także, że również organ nadzoru nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności wydanej uchwały. W piśmie procesowym z 25 lutego 2025 roku Organ wniósł o umorzenie całości postępowania sądowego, gdyż Rada Gminy w dniu 13 lutego 2025 roku podjęła uchwałę o nr X/65/2025 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu dla strażaka ratownika, na mocy której utraciła moc zaskarżona uchwała. Ponadto ekwiwalent dla strażaków w latach 2022-2024 nie był w Gminie Gawłuszowice w ogóle wypłacany. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: 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 (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) oraz art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2022 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej: 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 prowadziłyby 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 z późn. 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. W pierwszej kolejności, odnosząc się do wniosku Organu o umorzenie postępowania sądowego należy wskazać, że uchylenie uchwały poddanej kontroli sądu nie czyni postępowania sądowego bezprzedmiotowym. Co do zasady sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego stwierdzić nieważność. Takie rozstrzygnięcie, oparte na przepisie art. 147 § 1 P.p.s.a., powoduje, że od samego początku uchwała nie była zdolna wywołać skutku prawnego, a zatem nie kształtowała uprawnień lub obowiązków podmiotów prawa. Z kolei 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 (vide: wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2021 r., I OSK 339/19; wyrok NSA z dnia 27 maja 2008 r., II OSK 344/08; wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1046/07; postanowienie NSA z dnia 9 lipca 2014 r., II FSK 1681/14). Tym samym uchylenie zaskarżonej uchwały nie oznacza, że niniejsze postępowanie sądowe podlega umorzeniu. Należało więc rozstrzygnąć, czy zachodzą podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały we wnioskowanym przez Prokuratora zakresie. Po przeprowadzeniu kontroli zaskarżonej pod względem jej zgodności z prawem Sąd stwierdził, że została ona podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 1 u.s.g. 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. Podstawę prawną do wydania zaskarżonej uchwały stanowił przepis, zawarty w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. poz. 2490, dalej: "o.s.p.") w następującym brzmieniu. Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny (art. 15 ust. 1 o.s.p.). 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 (art. 15 ust. 2 o.s.p.). 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 przepisów ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2023 r., sygn. akt III OSK 2588/22 (LEX nr 3606362) 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 podkreślić zaakceptował stanowiska wojewódzkich sądów administracyjnych, rację przyznać należy Prokuratorowi, że treść kwestionowanej uchwały z 19 maja 2022 r. nie pozwala przyjąć, iż właściwie realizuje upoważnienie normotwórcze z art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Jak przyjęto w § 1 zaskarżonej uchwały: "Ustala się ekwiwalent pieniężny dla strażaka ratownika z terenu Gminy Gawłuszowice, za każdą rozpoczętą godzinę: 1. Za udział w akcji ratowniczej, działaniu ratowniczym w wysokości: 20,00 zł (słownie: dwadzieścia złotych). 2. Uczestnictwo w szkoleniu lub ćwiczeniu, w wysokości 8,00 zł (słownie: osiem złotych)." Treść wskazanych przepisów rodzi zasadniczą niepewność, czy ustalone kwoty ekwiwalentu za udział w akcji ratowniczej, działaniu ratowniczym oraz za uczestnictwo w szkoleniu 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 akcji ratowniczej, działaniu ratowniczym. 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, jakkolwiek modyfikacja pojęcia uczestnictwa w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu 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 Gminy Gawłuszowice dokonała takiej niedopuszczalnej modyfikacji treści przepisu ustawy wprowadzając do niej zapis, że dla strażników ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej ustala się ekwiwalent pieniężny za każdą rozpoczętą godzinę udziału w akcji ratowniczej, działaniu ratowniczym i za uczestnictwo w szkoleniu lub ćwiczeniu, podczas gdy jak wyżej wskazano ustawodawca uzależnił wypłatę ekwiwalentu zarówno za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, jak i szkoleniu od uczestnictwa, które powiązał z rozpoczętą godziną liczoną od zgłoszenia wyjazdu. Zatem z porównania przepisów uchwały i ustawy wynika, że przepisy uchwały są mniej korzystne. O ile bowiem ustawodawca wprowadza prawo naliczania ekwiwalentu już od chwili zgłoszenia wyjazdu prawodawca lokalny uzależnia początek wypłaty ekwiwalentu od udziału w działaniach ratowniczych lub akcji

ratowniczej. Podobnie w przypadku ekwiwalentu za uczestnictwo w szkoleniu lub ćwiczeniu (tak wyrok WSA w Rzeszowie z 7 listopada 2023 r., II SA/Rz 898/23, LEX nr 3637495). W świetle powyższego stwierdzono, że Rada Gminy wprowadziła do uchwały postanowienia modyfikujące w sposób niekorzystny przepisy ustawy, co prowadzi do wniosku, że § 1 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonej uchwały istotnie narusza prawo. Jednocześnie konieczność wyeliminowania tych przepisów powoduje, że tracą sens pozostałe przepisy zawarte w zaskarżonej uchwale, ściśle powiązane z wyeliminowanymi przepisami. Mając powyższe na uwadze Sąd orzekł jak w sentencji wyroku i na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.