



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 24 czerwca 2025 r.

Poz. 2733

WYROK NR II SA/RZ 52/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 15 kwietnia 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Piotr Godlewski Sędziowie NSA Stanisław Śliwa AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga /spr./ Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku na uchwałę Rady Gminy Harasiuki z dnia 25 lutego 2022 r. nr XXXIX/245/2022 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników będących członkami Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Harasiuki stwierdza nieważność § 1 pkt 2 i § 2 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Harasiuki (dalej: Rada lub Organ) uchwałą nr XXXIX/245/2022 z 25 lutego 2022 r. - na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2021 r., poz. 1372 i 1834 – 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 2021 r., poz. 2490 – dalej: ustawa) - ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników będących członkami Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Harasiuki. W § 1 ww. uchwały uchwalono kwotę ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika będącego członkiem Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Harasiuki obowiązującą od 1 stycznia 2022 r.: - za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, akcji ratowniczej za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu - 22,00 zł; - za uczestnictwo w szkoleniach pożarniczych lub ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, za każdą rozpoczętą godzinę - 11,00 zł. W § 2 uchwały uchwalono: "Traci moc uchwała nr VIII/46/2019 Rady Gminy Harasiuki z 31 maja 2019r. w sprawie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Harasiuki" Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Nisku (dalej: Prokurator lub Skarżący), który zarzucił istotne naruszenie prawa, tj.: - art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, dalej: Konstytucja RP) oraz art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy, polegającym na wykroczeniu poza delegację ustawową i ustalenie w § 1 ust. 2 zaskarżonej uchwały, ekwiwalentu w wysokości 11 zł za uczestnictwo w szkoleniach pożarniczych lub ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, podczas gdy przepisy ustawy nie upoważniają rady gminy (miasta) do uzależnienia przyznania uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego od tego, przez kogo organizowane jest szkolenie; - art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, dalej: Konstytucja RP) oraz art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy, polegającym na wykroczeniu poza delegację ustawową i stwierdzenie w § 2, iż traci moc Uchwała nr VIII/46/2019 Rady Gminy Harasiuki z dnia 31 maja 2019 roku w sprawie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego członków Ochotniczych Straży Pożarnych z Terenu Gminy Harasiuki (Dz. Urz. Woj. Podk. z 2019 r., poz. 3356), podczas gdy w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały - uchwała z dnia 31 maja 2019 roku utraciła moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych. W oparciu o powyższe zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej

uchwały w części – tj. w zakresie § 1 ust. 2 i § 2. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o oddalenie skargi Prokuratora jako bezzasadnej. Organ nie zgodził się z zarzutami Prokuratora dotyczącymi rzekomego istotnego naruszenia prawa w uchwale określającej wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków OSP. Wskazał, że zapis o szkoleniach organizowanych przez PSP lub gminę nie narusza praw strażaków. Uchwała nie była wcześniej kwestionowana przez organ nadzoru i została już uchylona nową uchwałą z 17 maja 2024 r. Rada powołała się na wybrane orzeczenia sądów administracyjnych, które dopuszczają powtórzenie przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego, jeśli służy to ich większej przejrzystości. Podkreśliła, że celem zakwestionowanych zapisów było ułatwienie zrozumienia przepisów przez adresatów uchwały, a nie ich naruszenie. 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 (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 (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 - 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. Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. 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, że 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, wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1699/19, te i wszystkie powołane w sprawie orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych orzeczenia.nsa.gov.pl, 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 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. 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. 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, ze 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 (ust. 2). 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. 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. 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 i 1429, ze zm.) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego. Ekwiwalent pieniężny nalicza się 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, a w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSO - za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. Ekwiwalent pieniężny jest wypłacany z budżetu właściwej gminy (ust. 2). Kontrolując uchwały wydawane w oparciu przepis art. 15 ust. 1 ustawy sądy administracyjne wielokrotnie podkreślały wagę przepisu, wynikające z niego konsekwencje w naliczaniu ekwiwalentu dla strażaków ratowników i wynikający z tego zakaz modyfikacji zapisów ustawowych. Wielokrotnie wskazywano, że przepisy art. 15 ust. 1 i 2 ustawy nie upoważniają rady gminy (miasta) do uzależniania przyznawania uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego od tego, czy szkolenie zorganizowane jest przez Państwową Straż Pożarną lub gminę czy też inny podmiot oraz że każde uczestnictwo strażaka ratownika OSP w szkoleniach lub ćwiczeniach - bez względu na to kto jest ich organizatorem - winno być wynagradzane ekwiwalentem pieniężnym (tak WSA w Warszawie w wyroku z 11 grudnia 2024 w sprawie VIII SA/Wa 857/24, WSA w Rzeszowie w wyroku z 9 kwietnia 2025 w sprawie II SA/Rz 87/25). Oznacza to, że zaskarżona uchwała w zakresie przedmiotowym zasadniczo ograniczyła możliwość przyznawania ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom OSP, uzależniając prawo do niego, od rodzaju podmiotu, który organizuje szkolenia czy ćwiczenia. Z tego względu zaskarżona uchwała istotnie narusza powołane przepisy prawa materialnego. W treści zaskarżonej uchwały Rada dokonała bowiem niedopuszczalnej modyfikacji treści przepisu ustawy, wprowadzając do uchwały mniej korzystny zapis aniżeli ustawowy. O ile bowiem ustawodawca wprowadza prawo naliczania ekwiwalentu bez względu na podmiot organizujący szkolenie czy ćwiczenie, zaskarżona uchwała - bez podstawy prawnej - wprowadziła takie ograniczenie. Tymczasem, co trzeba wyraźnie podkreślić, podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jeżeli więc organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, a z taka sytuacja wystąpiła w przedmiotowej sprawie, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a więc z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu (wyrok WSA we Wrocławiu z 14 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 230/11, wyrok WSA w Gliwicach z 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18, CBOSA). Odnosząc się do, zawartego w odpowiedzi na skargę, oświadczenia wójta gminy Harasiuki, o tym że w praktyce szkolenia i ćwiczenia strażaków ratowników OSP organizowała zawsze Państwowa Straż Pożarna lub gmina i nie zdarzyło się w okresie obowiązywania uchwały aby szkolenie lub ćwiczenie organizował inny podmiot, należy podkreślić, że oświadczenie to nie ma wpływu na sam fakt przekroczenia delegacji ustawowej przy wydawaniu zaskarżonej uchwały. W treści zaskarżonej uchwały Rada dokonała bowiem niedopuszczalnej modyfikacji treści przepisu ustawy wprowadzając do uchwały mniej korzystny zapis aniżeli ustawowy. O ile bowiem ustawodawca wprowadza prawo naliczania ekwiwalentu bez względu na podmiot organizujący szkolenie czy ćwiczenie, zaskarżona uchwała - bez podstawy prawnej - wprowadziła takie ograniczenie. W świetle powyższego stwierdzić należy, że Rada wprowadziła do uchwały nieznanie ustawie i mniej korzystne od ustawowych zapisy, czym naruszyła zakres kompetencji wynikających z ustawy. Przechodząc do oceny regulacji derogacyjnej uprzednio obowiązującą uchwałę (§ 2 zaskarżonej uchwały) zważyć należy, poprzednio obowiązującą uchwałę nr VII/46/2019 Rady Gminy Harasiuki z dnia 31 maja 2019 r., utraciła moc obowiązującą z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2022 r., a zatem z dniem, w którym została wyeliminowana podstawa prawna do jej podjęcia - tj. art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24 sierpnia 1991 roku (Dz.U. .2024.275 tj.). Zgodnie z art. 48 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych "uchwały o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy podejmuje się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022r." Jednocześnie ustawa nie zawiera przepisów przejściowych dających podstawę do utrzymania w mocy uchwał

w przedmiocie jw. podejmowanych na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy tj. art. 28 uchylonego na mocy art. 38 pkt 12 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych z dniem 1 stycznia 2022 r. tj. z dniem wejścia w życie ustawy. Jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązująca odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu (§ 32 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej). Regulację tę stosuje się na podstawie § 143 powyższego rozporządzenia także do aktów prawa miejscowego. Skoro zatem wymieniona w § 3 zaskarżonego aktu uchwała nie obowiązywała już w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, to nie było ani podstaw prawnych, ani faktycznych do przyjęcia, że traci ona moc. W rozpoznawanej sprawie Sąd uznał, że należy stwierdzić nieważność uchwały w części – zgodnie z żądaniem Prokuratora. Mając na uwadze powyższe Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej §1 ust. 2 oraz §2.