



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 25 czerwca 2025 r.

Poz. 2753

WYROK NR II SA/RZ 33/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 1 kwietnia 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Magdalena Józefczyk Sędziowie WSA Karina Gniewek-Berezowska AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga /spr./ Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 1 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Tarnobrzegu na uchwałę Rady Gminy Gorzyce z dnia 28 kwietnia 2022 r. nr XLVII/320/22 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu za uczestnictwo w działaniu ratowniczym lub szkoleniu dla członków ochotniczych straży pożarnych stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Gorzyce (dalej: Rada lub Organ), uchwałą nr XLVII/320/22 z 28 kwietnia 2022 r. - na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm. – dalej: u.s.g.) oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 2490 – dalej: ustawa lub u.o.s.p.)- ustaliła ekwiwalent za uczestnictwo w działaniu ratowniczym lub szkoleniu dla członków ochotniczych straży pożarnych. W § 1 ww. uchwały ustalono wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Gorzyce obowiązujący od dnia 1 kwietnia 2022 r. w wysokości: - w działaniu ratowniczym 18,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki OSP; - szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, w wysokości 10,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki OSP. Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Tarnobrzegu (dalej: Prokurator lub Skarżący), który zarzucił istotne naruszenie prawa, tj.: - art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy poprzez ustalenie mocą § 1 zaskarżonej Uchwały ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy jedynie za udział w działaniach ratowniczych oraz szkoleniach pożarniczych, podczas gdy przepis art. 15 ust. 1 ustawy uprawnia Radę do ustalenia stawki ekwiwalentu pieniężnego dla Strażaków ratowników OSP, którzy uczestniczyli w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu – w konsekwencji czego zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej Radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej; - art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy poprzez ustalenie mocą § 1 pkt 2 zaskarżonej Uchwały ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy - za udział w szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę , podczas gdy przepis art. 15 ust. 1 ustawy uprawnia Radę do ustalenia stawki ekwiwalentu pieniężnego strażakowi ratownikowi OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, bez ograniczenia podmiotów organizujących szkolenie lub ćwiczenie – w konsekwencji czego zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej Radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. W oparciu o powyższe zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o oddalenie skargi Prokuratora, jako bezzasadnej. Zdaniem Rady, żadne z twierdzeń Prokuratora w zakresie konieczności stwierdzenia nieważności w/w zapisów uchwały nie powinno zostać uwzględnione, gdyż przyjęte

przepisy odpowiadają prawu. 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, 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. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Po tym terminie uprawnionym do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, na podstawie art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 P.p.s.a., jest sąd administracyjny na skutek skargi wniesionej przez prokuratora zgodnie z art. 52 § 1 P.p.s.a. W związku z powyższym, w przypadku aktów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, które mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), istotnym jest przede wszystkim ustalenie, czy akt podlegający kontroli wszedł do obrotu prawnego, zgodnie z wymaganą procedurą i odpowiada przepisom prawa, upoważniającym do jego wydania. Wykorzystywanie kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Dlatego każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę. 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. Należy podkreślić, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Najważniejszym źródłem prawa jest Konstytucja RP, następnie ratyfikowane umowy międzynarodowe i ustawy. Wszystkie zaś akty wydawane w ramach upoważnienia ustawowego (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), jako akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodne ze wskazanymi aktami prawnymi wyższego rzędu. Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu nad nim ustawy w hierarchii źródeł prawa, obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną, w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego, do wydawania tych aktów w granicach upoważnienia ustawowego, celem uszczegółowienia zapisów ustawowych na terenie danej gminy. Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały w oparciu o wyżej powołane kryteria Sąd stwierdził, że skarga prokuratora zasługuje na uwzględnienie. Przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Rady Gminy Gorzyce z dnia 28 kwietnia 2022 r. nr XLVII/320/22 w sprawie ustalenia ekwiwalentu za uczestnictwo w działaniu ratowniczym lub szkoleniu dla członków ochotniczych straży pożarnych. Stosownie do art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p. 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. Jak trafnie podniósł w skardze Prokurator przepis art. 15 ust. 1 u.o.s.p. posługuje się pojęciem "strażak ratownik Ochotniczej Straży Pożarnej", które nie jest tożsame z pojęciem "członek Ochotniczej Straży Pożarnej", zastosowanym w zaskarżonej uchwale. Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy, ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej "strażakami Ochotniczej Straży Pożarnej". W myśl zaś art. 8 ustawy "strażakiem ratownikiem Ochotniczej Straży Pożarnej" jest strażak Ochotniczej Straży Pożarnej, który: 1) ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1, 2) posiada aktualne ubezpieczenie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2, 3) posiada aktualne orzeczenie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych, 4) odbył szkolenie z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, 5) ukończył z wynikiem pozytywnym szkolenie podstawowe przygotowujące do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych. Z powyższych przepisów wynika zatem, że pojęcie "strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej", o którym mowa w art. 15 ust. 1 u.o.s.p., jest – wbrew stanowisku organu – węższe niż pojęcie "członka ochotniczych straży pożarnych", o jakim mowa w zaskarżonej uchwale. W konsekwencji, jak zasadnie wskazał Prokurator, zaskarżona uchwała wychodzi poza zakres podmiotowy regulacji przekazanej radom gmin na podstawie ustawy kompetencyjnej i przyznaje uprawnienia grupie członków OSP, której uprawnień nie przyznaje ustawa. Ponadto przepisy ustawy, w szczególności art. 15 ust. 1 i 2 ustawy nie upoważniają rady gminy (miasta) do uzależnienia przyznania uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego od tego, czy szkolenie organizowane jest przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. Innymi słowy, każde uczestnictwo strażaka ratownika OSP w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach - bez względu na to kto jest jego organizatorem - winno być wynagradzane ekwiwalentem pieniężnym. Oznacza to, że zaskarżona uchwała w zakresie przedmiotowym zasadniczo ograniczyła możliwość przyznania ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom OSP, uzależniając prawo do niego od rodzaju podmiotu, który organizuje działania lub akcje ratownicze, szkolenia czy ćwiczenia. Z tego zatem również względu uznać należy, że istotnie narusza ona powołane przepisy prawa materialnego. Dalej zważyć należy, iż przepisy art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p. uprawniają radę gminy do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP, który "uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu". W zaskarżonej uchwale przyznano natomiast ekwiwalent za udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym (§ 1 pkt 1 i 2). Zaskarżona uchwała pozostaje zatem w wyraźnej sprzeczności z zakresem regulacji przekazanej radom gmin na podstawie ustawy kompetencyjnej, zmieniając wprowadzoną omówionym przepisem zasadę. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. W doktrynie przyjmuje się, że względu na umocowanie w upoważnieniu ustawowym "wszystkie akty prawa miejscowego mają wykonawczy charakter w szerokim tego słowa znaczeniu. Wykonawczy w stosunku do ustawy charakter mają więc zarówno akty określone przez doktrynę mianem "wykonawczych", jak też akty wydawane na podstawie upoważnień generalnych. Jedne i drugie służą wykonywaniu ustawy w tym znaczeniu, że jedne i drugie muszą być zgodne z celami ustawowych upoważnień i nie mogą przekraczać wyznaczonych przez ustawy granic" (A. Dąbek: Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 76-77). Podejmując zatem akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący gminy (miasta) powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Przekroczenie granic upoważnienia ustawowego musi być oceniane w ramach naruszenia normy kompetencyjnej. W ocenie Sądu pozostawienie w obrocie prawnym omawianej regulacji mogłoby prowadzić do sporów, co zakresu podmiotów uprawnionych do ekwiwalentu, zasad jego wyliczania, a także zakresu czynności uprawniających do wypłaty ekwiwalentu. Uchwalając akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, a normy kompetencyjne powinny być odczytywane w sposób literalny. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Jeżeli natomiast organ uchwałodawczy narusza wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym – a taka sytuacja wystąpiła w przedmiotowej sprawie – to mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu. Podstawą do wyeliminowania z obrotu prawnego aktu winno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego charakter (por. wyrok NSA z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III FSK 4957/21, dostępny jak wyżej). Przechodząc do oceny regulacji derogującej uprzednio obowiązującą uchwałę (§ 3 zaskarżonej uchwały) zważyć należy, poprzednio obowiązującą uchwałą

nr V/30/19 Rady Gminy Gorzyce z dnia 14 lutego 2019 r., utraciła moc obowiązującą z mocy prawa 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 2022 r." 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 obowiązującą 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 całości. Inne rozstrzygnięcie doprowadziłoby bowiem do pozostawienia w obrocie prawnym części zaskarżonej uchwały, która nie mogłaby funkcjonować samodzielnie. Mając na uwadze powyższe Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.