



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 9 lipca 2025 r.

Poz. 2935

WYROK NR II SA/RZ 145/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 7 maja 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski /spr./ Sędziowie WSA Maria Mikolik AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 maja 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Dębicy na uchwałę Rady Miejskiej w Pilźnie z dnia 4 września 2024 r. nr VI/33/2024 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Pilzno stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 4 września 2024 r., nr VI/33//2024 (dalej: "uchwała") w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Pilzno, Rada Miejska w Pilźnie (dalej: "Rada"), na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022, poz. 559, 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 2024 r. poz. 233, dalej: "ustawa"), uchwaliła: § 1. Ustala się ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu gminy Pilzno w wysokości: 1) 30 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej; 2) 10 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, gminę i inne uprawnione podmioty. § 2. Ustala się ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu gminy Pilzno w wysokości 15 zł za każdą rozpoczętą godzinę innych działań niż określone w art. 15 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, polegających na zabezpieczeniu imprez i uroczystości, których organizatorem jest samorząd gminy Pilzno. W § 3, 4 i 5 uchwała rozstrzygnęła o utracie mocy poprzednio obowiązującej w tym przedmiocie uchwały (z dnia 22 marca 2024 r. Nr LXXVII/550/2024), o powierzeniu wykonania uchwały Burmistrzowi oraz o wejściu w życie uchwały w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji w dzienniku urzędowym. W skardze Prokurator Rejonowy w Dębicy (dalej: "Prokurator"): I. Na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1 art. 53 § 3 oraz art. 3 § 2 pkt 5 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.") zaskarżył powyższą uchwałę w całości. Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa, tj.: II. art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1 i 2 ustawy, polegającym na wykroczeniu poza delegację ustawową i wprowadzeniu w § 1 pkt 1) zaskarżonej uchwały "ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży Pożarnych gminy Pilzno w wysokości 30 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej" podczas gdy zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 ustawy "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"; III. art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1, 1a i 2 ustawy, polegającym na wykroczeniu poza delegację ustawową i wprowadzeniu w § 1 pkt 2) zaskarżonej uchwały "ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych gminy Pilzno w wysokości 10 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu pożarniczym lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową

Straż Pożarną, Gminę i inne uprawnione podmioty" podczas gdy zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 ustawy "ekwiwalent pieniężny nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań"; IV. art. 15 ust. 1, 1a i 2 ustawy, polegającym na niewypełnieniu normy kompetencyjnej i nieuregulowaniu wysokości ekwiwalentu dla kandydatów na strażaków OSP za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań i za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia oraz nieuregulowaniu wysokości ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP zabezpieczającego obszar chroniony właściwej jednostki ratowniczo - gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określony w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań; V. art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) poprzez zaniechanie ustawodawcze i nienadanie w § 5 wstecznej mocy obowiązującej od dnia 8 września 2023 r., tj. od dnia wejścia w życie art. 15 ust. 1, 1a i 2 ustawy uprawniającego do otrzymania ekwiwalentu strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, kandydatów na strażaków OSP za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań i za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia oraz uprawniającej do otrzymania ekwiwalentu strażaka ratownika OSP zabezpieczającego obszar chroniony właściwej jednostki ratowniczo - gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określony w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań. Na tych podstawach Prokurator, w oparciu o art. 147 § 1 P.p.s.a., wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W uzasadnieniu skargi Prokurator naprowadził, że w zakresie § 1 pkt 1) i 2), uchwała jest sprzeczna z przepisami ustawy, zaś w § 5 – z przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Cytując art. 15 ust. 1 i 2 ustawy wskazał na § 1 pkt 1) i 2) uchwały, w których organ stanowiący wprowadził nieznanie ustawie, mniej korzystne zapisy pomijając, że ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników OSP z terenu gminy Pilzno nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań. Powyższa regulacja stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, przez co narusza art. 7 i art. 94 Konstytucji RP. Niezależnie od tego organ nie wypełnił normy kompetencyjnej - art. 15 ust. 1, 1a i 2 ustawy i nie uregulował wysokości ekwiwalentu dla kandydatów na strażaków OSP z każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań i za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia oraz nieuregulowania wysokości ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP zabezpieczającego obszar chroniony właściwej jednostki ratowniczo- gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określony w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań. Prokurator stwierdził również, że analiza treści zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że jest ona sprzeczna z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych. Powołując art. 4 i art. 5 tej ustawy wywiódł, że brak nadania w § 5 uchwały mocy obowiązującej wstecznej od dnia 8 września 2023 r., tj. od daty wejścia w życie art. 15 ust. 1a pkt 1 i 2 ustawy, wprowadza mniej korzystne zapisy dla strażaków ratowników OSP i kandydatów na strażaków OSP. Wszystkie naruszenia mają charakter istotnego naruszenia prawa, gdyż wykraczają poza normę kompetencyjną. Odpowiadając na skargę Rada wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutów działający za Radę Burmistrz naprowadził, że zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy, ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej "strażakami OSP". Cytując następnie art. 15 ust. 1 ustawy wywiódł, że pojęcie "strażak ratownik OSP" jest tożsame z pojęciem "członek ochotniczych straży pożarnych". Także w rozumieniu podjętej uchwały każda rozpoczęta godzina udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej jest pojęciem tożsamym, a na pewno nie mniej korzystnym dla strażaków OPS, niż każda rozpoczęta godzina liczona od zgłoszenia wyjazdu jednostki lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania działań. W odniesieniu do braku mocy wstecznej uchwały Burmistrz stwierdził, że nie zostały spełnione wymagane przesłanki, bowiem nie można przypisać uchwale waloru strategicznie ważnej z punktu widzenia interesu całego państwa. Dlatego uchwała nie wymagała natychmiastowego a tym bardziej wstecznego ogłoszenia jej obowiązywania. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: skarga zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek nie wszystkie zarzuty są zasadne. I. Istota sądowej kontroli polega na ocenie legalności zaskarżonego aktu wg stanu faktycznego i prawnego z daty podjęcia tego aktu. W dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, tj. w dniu 22 marca 2024 r., art. 15 ust. 1, 1a i 2 ustawy miały brzmienie: Ustęp 1. Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Ustęp 1a. Ekwiwalent pieniężny otrzymują również:

1) kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1, 2) strażak ratownik OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 (Do zadań ochotniczych straży pożarnych należy w szczególności podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez zabezpieczanie obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym /miejskim/ planie ratowniczym) - stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych. Ustęp 2. 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, 1429 i 1672) 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 OSP - za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. Ekwiwalent pieniężny jest wypłacany z budżetu właściwej gminy". Zaznaczyć należy, że zmiana ustępu 2. dokonana ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 roku, poz. 1560, dalej: "ustawa zmieniająca"), ma doprecyzowujący charakter i stanowi odpowiedź na wątpliwości interpretacyjne dotyczące sposobu naliczania ekwiwalentu dla strażaków ratowników OSP w przypadku kilku wyjazdów, które mogą wystąpić w ciągu jednej godziny od zgłoszenia wyjazdu lub gotowości do wyjazdu, także do działań w zakresie zabezpieczania obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej (vide: druk sejmowy nr 3148). Z przedstawionych unormowań wynika, że podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy uchwała musi ustalać stawkę ekwiwalentu przy zachowaniu następujących rygorów: 1. stawka ekwiwalentu musi być określona kwotowo, 2. wysokość stawki ekwiwalentu nie może być wyższa od 1/175 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego, 3. stawka ekwiwalentu ustalana jest 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 OSP - za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia, 4. stawka ekwiwalentu ustalana jest za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, 5. stawka ekwiwalentu ustalana jest nie rzadziej, niż raz na dwa lata. 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 "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" (art. 15 ust. 2 ustawy). Tymczasem Rada w § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały przyjęła stawkę ekwiwalentu pieniężnego "30 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej", 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 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". W analogiczny sposób w § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały ustalono stawkę ekwiwalentu pieniężnego "10 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, Gminę i inne uprawnione podmioty", 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 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". Sąd stwierdza, że użyte w uchwale sformułowania, które nie do końca odpowiadają ustawie, w praktyce mogą rodzić wątpliwości interpretacyjne odnośnie do momentu, w którym następuje rozpoczęcie "każdej godziny". Podkreślić należy, że art. 15 ust. 2 ustawy upoważnia jedynie do ustalenia samej stawki ekwiwalentu. Natomiast o tym, w jaki sposób stawkę tę należy w konkretnym przypadku stosować, rozstrzyga ustawa. Zatem ustalając wysokość stawki godzinowej w ramach upoważnienia ustawowego można było albo poprzestać na podaniu kwoty albo precyzyjnie, w ślad za ustawą zapisać: "za każdą rozpoczętą godzinę 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". Wobec tego ma rację Prokurator formułując zarzut w punkcie II oraz III skargi, bowiem zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. Poza wskazanymi wyżej istotnymi naruszeniami Rada, ustalając stawkę ekwiwalentu wskazała podmioty organizujące szkolenie lub ćwiczenie pożarnicze (Państwową Straż Pożarną, Gminę i inne

uprawnione podmioty). 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 wykracza poza zakres regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. W odniesieniu do zarzutu opisanego w punkcie IV. skargi dotyczącego niewykonania normy kompetencyjnej i nieuregulowania ekwiwalentu pieniężnego, o jakim mowa w art. 15 ust. 1a ustawy wskazać należy, że otrzymują go kandydat na strażaka ratownika i strażak ratownik OSP - stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych. A contrario – brak stosownych środków finansowych zwalnia gminę z wypłaty ekwiwalentu. Zatem zarzut ten jest niezasadny. Zauważyć wypada, że taka wykładnia wskazanego przepisu ma potwierdzenie w uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy (druk sejmowy nr 3148). Wskazano w nim, że "Obecne przepisy ustawy o ochotniczych strażach pożarnych nie przewidują wypłaty z budżetu gminy ekwiwalentu pieniężnego, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ww. ustawy, kandydatom na strażaka ratownika OSP, a jedynie strażakom ratownikom OSP po łącznym spełnieniu wszystkich warunków enumeratywnie określonych w art. 8 przedmiotowej ustawy. Ponadto proponowane przepisy dają gminie możliwość wypłacania ekwiwalentu pieniężnego kandydatom na strażaków ratowników OSP, którzy brali udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 (zabezpieczanie obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej). Przepisy te dają taką możliwość gminie, a nie nakładają na nie obowiązku". Również niezasadny jest zarzut dotyczący § 5 uchwały (pkt V. skargi), co jest konsekwencją fakultatywnego charakteru ekwiwalentu mającego oparcie w art. 15 ust. 1a ustawy. Niezależnie od tego przywołać należy art. 7 ustawy zmieniającej który stanowi, że "uchwały wydane na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc". Stąd też i z tego powodu (ustawowe uregulowanie ważności "starych" uchwał), brak jest podstaw nadania zaskarżonej uchwale wstecznej mocy obowiązującej (od 8 września 2023 r.). 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.