



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 11 lipca 2025 r.

Poz. 2967

WYROK NR II SA/RZ 36/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 24 kwietnia 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur-Selwa /spr./ Sędziowie WSA Piotr Godlewski WSA Maria Mikolik Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kolbuszowej na uchwałę Rady Gminy Dzikowiec z dnia 20 kwietnia 2022 r. nr XXXIX/279/2022 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Dzikowiec stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Kolbuszowej (dalej: "Prokurator") jest uchwała nr XXXIX/279/2022 Rady Gminy Dzikowiec (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia 20 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Dzikowiec (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2022 r. poz. 2025). Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559; 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 ww. uchwale naruszenie art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p. i w konsekwencji naruszenie art. 7 i 94 Konstytucji RP, polegające na wyjściu poza granice upoważnienia ustawowego i nieuprawnioną modyfikację ustawy upoważniającej poprzez: - dokonanie przepisem § 1 pkt 1 uchwały ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla członków OSP za uczestnictwo w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych za każdą rozpoczętą godzinę udziału, w sytuacji, gdy przepisy ustawy upoważniającej uprawniały Radę do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, naliczaną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej; - poprzez dokonanie przepisem § 1 pkt 2 uchwały ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla członków OSP za uczestnictwo w szkoleniach i ćwiczeniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę w sytuacji, gdy przepisy ustawy upoważniającej uprawniały Radę do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu, bez względu kto jest jego organizatorem, naliczaną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Na podstawie powyższych zarzutów Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W uzasadnieniu skargi wskazał, że Rada pomięła ustawowy parametr wskazujący moment, w którym rozpoczyna się czas udziału w określonych działaniach, tj. moment zgłoszenia wyjazdu, który jest niezbędny dla prawidłowego określenia wysokości przysługującego uprawnionym ekwiwalentu, naruszając w ten sposób uprawnienia strażaków ratowników. Prokurator zwrócił również uwagę, że Rada posłużyła się pojęciem "członek Ochotniczej Straży Pożarnej" zamiast znajdującego się w u.o.s.p. pojęcia "strażaka Ochotniczej Straży Pożarnej", które jest pojęciem węższym. Ponadto w treści uchwały wskazano, że ekwiwalent przysługuje za uczestnictwo w szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę, co zdaniem Prokuratora również

stanowi niedopuszczalne przekroczenie normy kompetencyjnej, bowiem każde uczestnictwo strażaka ratownika OSP w działaniach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach, bez względu na to kto jest jego organizatorem, winno być wynagradzane ekwiwalentem pieniężnym. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie. Na wstępie wskazała, że przedmiotowa uchwała została już uchylona w wyniku podjęcia przez Radę uchwały Nr II/11/2024 z dnia 24 maja 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych oraz kandydatów na strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Dzikowiec. Zdaniem Rady z tych przyczyn skarga jest więc bezprzedmiotowa. Rada wyjaśniła następnie, że pojęcie "członkowie" użyte w uchwale jest pojęciem tożsamym do zastosowanego w ustawie. Inni członkowie OSP niż strażak ratownik OSP oraz kandydat na strażaka ratownika OSP nie uczestniczą w działaniach, za które, zgodnie z przepisami ustawy, należy się ekwiwalent. Rada podniosła, że uchwała została uchwalona w dniu 20 kwietnia 2022 r., a więc przed wprowadzeniem art. 15 ust. 1a u.o.s.p., który wprowadził rozróżnienie na kandydata na strażaka ratownika OSP i strażaka ratownika OSP. Ponadto zdaniem organu cytowanie samej ustawy może naruszać wyrażony w § 137 Rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" zakaz powtarzania w uchwale przepisów innych aktów normatywnych. W ocenie organu także brak doprecyzowania w zaskarżonej uchwale momentu, od którego naliczany jest ekwiwalent przez pominięcie słów "od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej", nie stanowi istotnego naruszenia prawa, lecz należy je traktować w charakterze braku doprecyzowania przez powtórzenie treści przepisu ustawy. Zdaniem Rady wskazanie w uchwale, że ekwiwalent przysługuje "za każdą rozpoczętą godzinę" nie jest sprzeczne z postanowieniami art. 15 ust. 2 u.o.s.p., nie wprowadza innego sposobu naliczania ekwiwalentu, nie narusza związku formalnego i materialnego między tym aktem a ustawą, ani przepisów Konstytucji. Rada podniosła również, że wbrew wskazaniom Prokuratora wyrażony w uchwale katalog organizatorów szkoleń lub ćwiczeń, za które przysługuje ekwiwalent, nie jest katalogiem zamkniętym. Zdaniem organu nie wykluczał on możliwości wypłaty ekwiwalentu jeżeli szkolenie było organizowane przez inny podmiot niż państwowa straż pożarna lub gmina, ale co do zasady strażacy z terenu gminy korzystają wyłącznie ze szkoleń organizowanych jedynie tylko przez te dwa podmioty. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Skarga jest zasadna. Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz.1267), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz.935), dalej "P.p.s.a.", obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty takie mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego na podstawie ustaw szczególnych, m.in. 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.". W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei zgodnie z art. 91 § 4 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia w przypadku tzw. nieistotnego naruszenia prawa. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo sprzeczności z prawem uchwały lub zarządzenia, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania takiej sankcji. W piśmiennictwie za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała nr XXXIX/279/2022 Rady Gminy Dzikowiec (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia 20 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Dzikowiec (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2022 r. poz. 2025). Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559; 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."). Zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała jest niewątpliwie aktem prawa miejscowego, gdyż ustanawia normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Stosownie do art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Niedopuszczalne jest zarówno pomijanie przez radę gminy materii

przekazanej temu organowi do uregulowania na mocy delegacji ustawowej, jak i regulowanie tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego. Także modyfikację przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu wykraczającą poza granice upoważnienia ustawowego uznać należy za praktykę niedopuszczalną. Każdą regulację prawa miejscowego wykraczającą poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice normy kompetencyjnej do wydawania aktu prawa miejscowego należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego. Podkreślić należy, że art. 7 Konstytucji RP nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto należy podkreślić, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Przepis art. 15 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490) - dalej "u.o.s.p.", stanowi, że strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 u.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. Z powyższego zatem wynika, że podjęta przez radę gminy na podstawie art. 15 ust. 2 u.o.s.p. uchwała musi ustalać stawkę ekwiwalentu przy zachowaniu następujących reguł: stawka ekwiwalentu musi być określona kwotowo, wysokość stawki nie może być wyższa od 1/175 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto ogłoszonego przez Prezesa GUS, przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego, stawka ustalana jest za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, stawka ustalana jest za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, stawka ustalana jest nie rzadziej niż raz na dwa lata. W treści § 1 skarżonej uchwały dokonano w sposób nieuprawniony modyfikacji przepisu ustawy, wskazując że ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Dzikowiec: 1) w kwocie 25 złotych za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych za każdą rozpoczętą godzinę udziału, 2) w kwocie 15 złotych za uczestnictwo w szkoleniach i ćwiczeniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę, za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu. Rada pominęła bowiem ustawowy parametr wskazujący moment, w którym rozpoczyna się czas udziału w określonych działaniach, tj. moment zgłoszenia wyjazdu, który jest niezbędny dla prawidłowego określenia wysokości przysługującego uprawnionym ekwiwalentu, naruszając w ten sposób uprawnienia strażaków ratowników. Nadto dodać należy zgodnie z poglądem dominującym w orzecznictwie, że: "omawiany przepis art. 15 ust. 1 u.o.s.p. posługuje się pojęciem "strażak ratownik Ochotniczej Straży Pożarnej", które to pojęcie nie jest tożsame z pojęciem "członek Ochotniczej Straży Pożarnej", użytym w zaskarżonej uchwale. Zgodnie z art. 1 ust. 3 u.o.s.p., ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej "strażakami Ochotniczej Straży Pożarnej". Jak wynika natomiast z art. 8 tej ustawy strażakiem ratownikiem Ochotniczej Straży Pożarnej jest strażak Ochotniczej Straży Pożarnej, który spełnia określone w nim wymagania, mianowicie: (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. Analiza powyższej regulacji prawnej nie pozostawia wątpliwości, że pojęcie "strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej", o którym mowa w art. 15 ust. 1 u.o.s.p., jest węższe niż pojęcie "członka Ochotniczej Straży Pożarnej", o jakim mowa w zaskarżonej uchwale. W konsekwencji zaskarżona uchwała wychodzi poza zakres podmiotowy regulacji przekazanej radom gmin (miast) na podstawie ustawy kompetencyjnej i przynajmniej uprawnienia grupie członków Ochotniczej Straży Pożarnej, której uprawnień de facto nie przyznaje ustawa o ochotniczych strażach pożarnych" (Wyrok WSA w Białymstoku z 22.10.2024 r., II SA/Bk 523/24, LEX nr 3775010). Ponadto, wyjaśnił to słusznie NSA w wyroku z dnia 19 lutego 2025 r., III OSK 1596/23, co do zasady w treści uchwały rady gminy nie musi znajdować się określenie momentu rozpoczęcia naliczania

ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP, bowiem wynika to z treści aktu normatywnego poziomu ustawowego. Redakcja przepisów uchwały Rady Gminy Dzikowiec (§ 1 ust. 1 i 2) mogłaby prowadzić do sporów, co do rozpoczęcia terminu liczenia należnego dla strażaka ratownika OSP ekwiwalentu, np. wywodzeniu, że taki ekwiwalent liczony powinien być nie od zgłoszenia wyjazdu, lecz okresu wcześniejszego, jak przykładowo zgłoszenia gotowości czy pojawienia się w jednostce OSP. Tym samym treść kwestionowanej uchwały nie pozwalała przyjąć, iż właściwie realizuje upoważnienie normotwórcze z art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Jej treść rodzi zasadniczą niepewność, czy ustalone kwoty ekwiwalentu za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej oraz w szkoleniu lub ćwiczeniach przysługują za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Organ wyszedł zatem poza uprawnienie kompetencyjne i oprócz kwotowego określenia wysokości stawki ekwiwalentu ustalił również moment od kiedy on przysługuje, w sposób sprzeczny z unormowaniami ustawowymi. W treści skarżonej uchwały wskazano, że ekwiwalent przysługuje za uczestnictwo w szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę. Powyższe również stanowi niedopuszczalne przekroczenie normy kompetencyjnej z u.o.s.p., bowiem każde uczestnictwo strażaka ratownika OSP w działaniach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach, bez względu na to kto jest jego organizatorem, winno być wynagradzane ekwiwalentem pieniężnym. Przepisy art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, nie upoważniają rady gminy do uzależnienia przyznania uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego od tego, czy szkolenie organizowane jest przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. Z przepisu art. 3 pkt 6 ustawy wynika, że do zadań ochotniczych straży pożarnych należy podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez organizowanie ćwiczeń oraz udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty. Mając powyższe na względzie uznać zatem należy, że każde uczestnictwo strażaka ratownika OSP w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach, bez względu na to kto jest jego organizatorem, powinno 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. Uchwała zawęziła więc w niedopuszczalny sposób uczestniczenie w działaniu ratowniczym oraz w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym, za które przysługuje ekwiwalent tylko do tych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. W tym zakresie Sąd w całości przychylił się do stanowiska Prokuratora. Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.