



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 25 lipca 2025 r.

Poz. 3143

WYROK NR II SA/RZ 126/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 29 maja 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Piotr Godlewski Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk WSA Paweł Zaborniak /spr./ Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 maja 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Dębicy na uchwałę Rady Gminy Żyraków z dnia 28 lutego 2022 r. nr XXXIV/376/22 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Żyraków stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Dębicy (dalej: "Prokurator") jest uchwała Rady Gminy Żyraków (dalej: "Rada" lub "Organ") z 28 lutego 2022 r. nr XXXIV/376/22 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Żyraków. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwałę, że: 1) została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, dalej: "Konstytucja RP"), art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm. - 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, poz. 2490 ze zm. - dalej "u.o.s.p."), polegającym na wykroczeniu poza delegację ustawową i wprowadzeniu w § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakowi ratownikowi Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu gminy Żyraków: w kwocie 18,00 zł naliczanej za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej, podczas gdy zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 u.o.s.p. "ekwiwalent pieniężny nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej"; 2) została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p., polegającym na wykroczeniu poza delegację ustawową i wprowadzeniu w § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakowi ratownikowi Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu gminy Żyraków: w kwocie 3,00 zł naliczanej za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu, podczas gdy zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 u.o.s.p. "ekwiwalent pieniężny nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej"; 3) została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 2 Konstytucji RP poprzez ustalenie w § 3 uchwały, iż traci moc Uchwała Nr XLVI/391/18 Rady Gminy Żyraków z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członów Ochotniczych Straży Pożarnych działających na terenie gminy Żyraków, podczas gdy uchwała ta utraciła moc obowiązującą z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2022 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021, poz. 2490 ze zm.), kiedy to została wyeliminowana podstawa prawna do jej podjęcia, tj. uchylony został art. 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021, poz. 869 ze zm.); 4) została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r.,

poz. 1461) poprzez zaniechanie prawodawcze i nienadanie uchwale w § 4 wstecznej mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2022 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (tekst jedn: Dz. U. z 2023, poz. 194 ze zm.) uprawniającej strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu do otrzymania ekwiwalentu pieniężnego naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie uznając zarzuty skargi za bezzasadne. Organ podniósł, iż materia uregulowana wydanym aktem normatywnym powinna wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Tego rodzaju akty mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, a nadto nie mogą wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje; Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Skarga okazała się zasadna, przez co została przez Sąd w całości uwzględniona. Na wstępie wyjaśnić należy, że istota sądowej kontroli administracji publicznej sprowadza się do ustalenia czy w określonym przypadku, jej organy dopuściły się kwalifikowanych naruszeń prawa. Sąd administracyjny sprawuje swą kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej - art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267 z późn. zm.). Zakres tej kontroli wyznacza przepis art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.;- dalej: "P.p.s.a."). Stosownie do tego przepisu sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Ponadto, sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 P.p.s.a.). Skarga Prokuratora została wniesiona przeciw uchwale Rady Gminy Żyraków w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Żyraków. Zatem przyjdzie wyjaśnić, iż tak określony przedmiot skargi Prokuratora jest aktem prawa miejscowego, stąd nie dotyczą kontroli Sądu ograniczenia czasowe związane z datą wejścia w życie tego aktu, limitujące sposób uwzględnienia skargi - art. 94 ust. 1 zd. drugie ustawy o samorządzie gminnym (zob. wyrok WSA w Szczecinie z 1 grudnia 2022 r., sygn. II SA/Sz 774/22, LEX nr 3449883). Sąd po przeanalizowaniu argumentów skargi i wyrażonej przez Organ Gminy w odpowiedzi na skargę opinii, zobowiązany był podzielić stanowisko skarżącego Prokuratora na temat nielegalności zaskarżonego aktu. Wypada na wstępie nadmienić, iż w świetle art. 15 ust. 1 u.o.s.p. Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Ekwiwalent stanowi równoważnik, odpowiednik wkładu wniesionego na rzecz ochrony przeciwpożarowej przez strażaka ratownika OSP w postaci czasu, wysiłku, zdrowia. Uprawnienie to nie jest równoważnikiem utraconego wynagrodzenia, a jest prawem osobistym strażaka i powinien być wypłacany konkretnemu strażakowi OSP. Ekwiwalent jest naliczany za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej i nie może być rozliczany w systemie minutowym (zob. D. P. Kała [w:] Ochotnicze straże pożarne. Komentarz, Warszawa 2023, art. 15). Prokurator wywodzi, że Rada w swej uchwale wykroczyła poza delegację ustawową, bowiem wprowadziła w § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały zdanie : ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakowi ratownikowi Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu gminy Żyraków: w kwocie 18,00 zł naliczanej za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej, podczas gdy zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 u.o.s.p. "ekwiwalent pieniężny nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Poza tym, wykroczenie poza delegację ustawową polegało na wprowadzeniu w § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały zdania : ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakowi ratownikowi Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu gminy Żyraków: w kwocie 3,00 zł naliczanej za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu, podczas gdy zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 u.o.s.p. "ekwiwalent pieniężny nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia". Zestawienie treści normy ustawowej a więc normy o charakterze *lex superiori* z przyjętymi przez Radę rozwiązaniami obowiązującymi przy naliczaniu wysokości ekwiwalentu pieniężnego, czyli normami o charakterze *lex inferiori*, nie pozostawia wątpliwości co do zasadności twierdzeń Prokuratora podważających legalność działań prawodawczych organu stanowiącego gminy. Otóż jest prawdą, że ustawodawca przyjął w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. wzorzec normatywny precyzujący moment od którego należy osobie uprawnionej naliczać ekwiwalent pieniężny. Jest nim rozpoczęta godzina liczona 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. Natomiast w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP ekwiwalent winien być naliczany za

każdą rozpoczętą godzinę szkolenia, a nie tylko za udział w szkoleniu. Tymczasem uchwała Rady wyraźnie pomija niezbędny element koniecznej wypowiedzi w postaci "liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu" oraz "za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia". Moment rozpoczęcia godziny od zgłoszenia wyjazdu jednostki różni się na poziomie semantycznym z określonym w uchwale Rady momentem naliczania w postaci rozpoczęcia godziny udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, ćwiczeniu, szkoleniu ratowniczym. Te różnice nie mogą być obojętne dla sposobu naliczania kwoty ekwiwalentu. Treść art. 15 ust. 2 u.o.s.p. zawiera wytyczną o charakterze delegacji ustawowej, więc organ stanowiący gminy został zobowiązany do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego "za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. W konsekwencji zaniechania prawodawczego, treść wskazanych przepisów uchwały rodzi zasadniczą i jednocześnie uzasadnioną niepewność, czy ustalone kwoty ekwiwalentu za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych w ćwiczeniach oraz za udział w szkoleniach przysługują za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu oraz za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. Regulacje o charakterze norm prawa miejscowego poświęcone zagadnieniom naliczania ekwiwalentu pieniężnego nie mogą pozostawiać wątpliwości, mogących rzutować na niezgodny z ustawą wynik obliczeń. Z uwagi na dostrzeżoną przez prokuratora niezgodność zakwestionowanych przepisów z wzorcem ustawowym, brak wiernego odwzorowania treści art. 15 ust. 2 u.o.s.p. stanowi postać zaniechania prawodawczego, które kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 listopada 2023 r. o sygn. II SA/Rz 897/23, LEX). WSA odnosząc się do zarzutu wyrażonego w pkt IV skargi zauważa zgodnie z intencją Prokuratora, że ustawa o ochotniczych strażach pożarnych weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. Natomiast uprzednio kwestia ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym strażaków ochotniczych straży pożarnych regulowana była przepisami art. 28 ust. 1-6 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Rada Gminy wypełniła treść art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej podejmując uchwałę z dnia 30 stycznia 2018 r., o Nr XL/391/18 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej, działających na terenie gminy Żyraków. Według art. 48 u.o.s.p., uchwały, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, podejmuje się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022 r. Powołana ustawa nie zawiera przepisów przejściowych pozwalających na utrzymanie w mocy uchwał w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków ochotniczej straży pożarnej, podejmowanych na podstawie ustawy o ochronie przeciwpożarowej, uchylonej mocą art. 38 pkt 12 u.o.s.p. z dniem 1 stycznia 2022 r. z dniem wejścia w życie ustawy na podstawie art. 57 u.o.s.p. Ponieważ w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały z dnia 28 lutego 2022 r., uprzednia uchwała Rady podjęta na podstawie ustawy o ochronie przeciwpożarowej już nie obowiązywała, to słusznie zauważa Prokurator, że regulacja zawarta w § 3 zaskarżonej uchwały, dotycząca uchylenia wcześniejszej uchwały jest nieprawidłowa, bowiem uchyla akt już nieobowiązujący od dnia 1 stycznia 2022 r. Ponieważ wymieniona w § 3 zaskarżonego aktu uchwała nie obowiązywała w dacie 28 lutego 2022 r., to nie było ani podstaw do stwierdzenia, że traci ona moc. Dlatego także § 3 zaskarżonej uchwały narusza prawo w sposób istotny, bowiem sugeruje, że uchwała nieobowiązująca z powodu utraty podstaw prawnych do swego podjęcia obowiązywała. To zaś mogło spowodować jej nieuprawnione stosowanie wobec osób legitymowanych do ekwiwalentu mocą nowych przepisów u.o.s.p. (por. wyrok WSA w Olsztynie z 23 marca 2023 r., II SA/Ol 111/23, LEX nr 3514608). Także ostatni zarzutów Prokuratora znalazł dostateczne potwierdzenie w toku sądowej kontroli. Zasadnie skarga podnosi istotne naruszenie art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), poprzez kolejne zaniechanie prawodawcze i nienadanie uchwały w § 4 wstecznej mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2022 r., tj. od dnia wejścia w życie u.o.s.p. przewidującej uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP, którzy uczestniczyli w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Na podstawie § 4 uchwały, weszła ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, czyli dnia 30 marca 2022 r. Zasady demokratycznego państwa prawa - jako jedyna przesłanka retroaktywności aktu prawnego - nie sprzeciwiają się nadaniu mocy wstecznej aktowi, w sytuacji, gdy jest to jedyny i konieczny sposób zapewnienia adresatom tegoż aktu należnego im świadczenia. W przeciwnym wypadku, tj. nadaniu uchwały mocy tylko na przyszłość (ex nunc) - w oparciu o art. 4 ust. 1 u.o.a.n. - pozbawiałyby podmioty uprawnione z uchwały należnego im świadczenia za okres sprzed wejścia jej w życie w sytuacji, gdyż relewantnie prawnie zachowanie jej adresatów związane z odpowiednim ekwiwalentem (uposażeniem) miałyby miejsce (zob. wyrok WSA w Olsztynie z 19 grudnia 2024 r., sygn. II SA/Ol 797/24, LEX nr 3811252.). Z podanych względów WSA orzekł w wyroku zgodnie z wnioskiem skargi Prokuratora Rejonowego, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g.