



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 1 sierpnia 2025 r.

Poz. 3225

WYROK NR II SA/RZ 125/25 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 grudnia 2023 r. nr LIV/624/23 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 grudnia 2023 r., nr LIV/624/23, w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Żyraków. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie (dalej: WSA) Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale, 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 2023 r., poz. 40 ze zm., zwanej dalej "u.s.g.") oraz art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (tekst jedn. Dz. U. z 2023, poz. 194 ze zm., zwanej 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 30,00 zł za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej za każdą rozpoczętą godzinę działania, podczas gdy zgodnie z treścią art 15 ust. 2 u.o.s.p. "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"; 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, 1a 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 15,00 zł za udział 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 liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań"; 3) została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 15 ust. 1a pkt 1 i 2 u.o.s.p. 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; 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 uchwały w § 4 wstecznej mocy obowiązującej od dnia 8 września 2023 r., tj. od dnia wejścia w życie art. 15 ust. 1a pkt 1 i 2 u.o.s.p. 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 uprawniającą 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; 5) została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 2 i art. 7 Konstytucji RP poprzez niesporządzenie uzasadnienia uchwały, a tym samym nieujawnienie motywów rozstrzygnięcia co narusza zasadę demokratycznego państwa prawa i działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa i stanowi o arbitralności rozstrzygnięcia. Prokurator wniosł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie, uznając zarzuty skargi za bezzasadne. Organ podkreślił, iż regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Akty prawa miejscowego mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, a nadto nie mogą wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej. Jak wskazał Organ, w istniejącym stanie prawnym zarzuty podniesione w skardze nie stanowią podstawy do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa, a tym samym podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej ustawy w całości. 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 dotyczy kontroli Sądu ograniczenia czasowe związane z datą wejścia w życie tego aktu, limitujące sposób uwzględnienia skargi - art. 94 ust. 1 zd. drugiej 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). Według Skarżącego wyrażenie w treści § 1 pkt 1 uchwały Gminy Żyraków zdania: ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakowi ratownikowi Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Żyraków: w kwocie 30,00 zł za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej za każdą rozpoczętą godzinę działania, narusza art 15 ust. 2 u.o.s.p., bowiem w myśl tej regulacji ustawowej: 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. Podobnego naruszenia Prokurator upatruje w § 1 pkt 2 uchwały wskazując, że wyrażenie "ekwiwalentu

pieniężnego przysługującego strażakowi ratownikowi Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Żyraków: w kwocie 15,00 zł za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu", nie odpowiada w pełni treści art 15 ust. 2 u.o.s.p. Według bowiem wyraźnej wypowiedzi w nim zawartej : ...w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP - za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. Innymi słowy, ekwiwalent ma być w tym przypadku naliczany za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. Tymczasem Rada postanowiła o przyznaniu ekwiwalentu niezależnie od czasu trwania szkolenia. Zestawienie treści normy ustawowej a więc normy o charakterze *lex superior* z przyjętymi przez Radę rozwiązaniami obowiązującymi przy naliczaniu wysokości ekwiwalentu pieniężnego, czyli normami o charakterze *lex inferior*, 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. wzorec 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 "liczona 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). Tak samo należało potraktować nieunormowanie w kwestionowanej uchwale spraw o jakich jest w mowa w art. 15 ust. 1a w/w ustawy, czyli nieunormowanie otrzymywania ekwiwalentu przez : 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 - stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych. Przytoczony przepis u.o.s.p. nakłada na radę obowiązek uchwalenia stawki ekwiwalentu dla kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz dla strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy. Podana regulacja nie wyraża pozwolenia na dowolność dla rady, a element luzu decyzyjnego pojawia wyłącznie przy ustalaniu jego wysokości. Zdaniem WSA rada realizując ten obowiązek prawodawczy może uwzględnić posiadane przez gminę środki, co w ten sposób pozwala na różnicowanie wysokości ekwiwalentu ze względu na sytuację finansową gminy. Jak słusznie podkreśla WSA w Łodzi w wyroku z 10 października 2024 r., o sygn. III SA/Łd 452/24, LEX nr 3774638, prawdą jest, że fakultatywne uprawnienie dla rady gminy do przyznania ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom OSP zawarte zostało wyłącznie w art. 15a ustawy zgodnie z którym rada gminy może, w drodze uchwały, przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15 u.o.s.p. Zatem należało potwierdzić i ten zarzut skargi prokuratorskiej, w którym zaakcentowano istotne naruszenie art. 15 ust. 1a pkt 1 i 2 w/w ustawy, bo niezrealizowanie wyrażonej w niej normy kompetencyjnej w sposób pozbawiający w praktyce wskazanych w niej kategorii uprawnionych (tj. kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1, 2 ustawy oraz strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy do należnego im mocą ustawy ekwiwalentu (por. także wyrok WSA w Łodzi z 10 października 2024 r., sygn. III SA/Łd 452/24, LEX nr 3774638). 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 uchwale w § 4 wstecznej mocy obowiązującej od dnia 8 września 2023 r., tj. od dnia wejścia w życie dodanego do ustawy art. 15 ust. 1a pkt 1 i 2 u.o.s.p. Na podstawie § 4 uchwały, weszła ona w życie po upływie 14 dni od

dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, czyli dnia 15 lutego 2024 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 uchwale 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) miałoby miejsce (zob. wyrok WSA w Olsztynie z 19 grudnia 2024 r., sygn. II SA/OI 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.