



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 1 sierpnia 2025 r.

Poz. 3226

WYROK NR II SA/RZ 69/25 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 Leżajsku na uchwałę Rady Gminy Kuryłówka z dnia 27 stycznia 2022 r. nr XXIX/209/2022 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Kuryłówka stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Leżajsku (dalej: "Prokurator") jest uchwała Rady Gminy Kuryłówka (dalej: "Rada" lub "Organ") z 27 stycznia 2022 r. nr XXIX/209/2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Kuryłówka. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności wyżej opisanej uchwały zarzucając jej istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 i 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm., dalej "u.s.g.") oraz art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 233 ze zm., dalej "u.o.s.p.") poprzez ustalenie w § 1 cytowanej uchwały, że: "Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakowi ratownikowi Ochotniczej Straży Pożarnej mającej siedzibę na terenie Gminy Kuryłówka, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu w wysokości: 1) 18,00 zł za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej; 2) 9,00 zł za udział w ćwiczeniu lub szkoleniu; za każdą rozpoczętą godzinę", podczas, gdy art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych uprawnia radę gminy (miasta) do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego "naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej", w konsekwencji czego zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że materia regulowana aktem prawa miejscowego powinna wynikać z upoważnienia ustawowego, nie przekraczać zakresu tego upoważnienia, ale także realizować wszystkie obowiązki z niego wynikające. Według Prokuratora akty prawa miejscowego powinny być zgodne z aktami prawnymi wyższego rzędu, organ uchwałodawczy gminy ma zatem obowiązek przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego w ustawie w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Jak stwierdził Prokurator zawarte w treści zaskarżonej uchwały uregulowania dotyczące naliczania ekwiwalentu pieniężnego "za każdą godzinę uczestnictwa" wprowadzają dowolność uznania ram czasowych momentu zdarzenia uprawniającego do wypłacenia ekwiwalentu, gdyż pojęcie to jest węższe od regulacji przyjętej przez ustawodawcę, który w ustawie precyzuje początek okresu, za który strażakom ratownikom OSP i kandydatom na w/w przysługuje ekwiwalent pieniężny. Tym samym Rada w sposób nieuprawniony dokonała modyfikacji art. 15 ust. 2 u.o.s.p., bowiem z treści w/w przepisu wynika jednoznacznie, że wysokość ekwiwalentu pieniężnego powinna być naliczana za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, nie zaś

za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub akcji czy w inny niedookreślony sposób. Powyższe okoliczności, zdaniem Prokuratora, uzasadniają eliminację zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie, uznając zarzuty skargi za niezasadne. Organ podniósł, iż 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, które powinno skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Organ stwierdził, że pominięcie określenia momentu naliczania ekwiwalentu w powołanej wyżej uchwale Rady traktować należy w charakterze braku doprecyzowania przez powtórzenie treści przepisu ustawy, nie zaś sprzeczności z u.o.s.p., czy przekroczenia regulacji przekazanej radom gminy na podstawie ustawy kompetencyjnej. Zarzucany przez Prokuratora brak doprecyzowania momentu, od którego należy naliczać ekwiwalent w istocie stanowi zarzut pominięcia uchwałodawczego, lecz nie można stwierdzić nieważności czegoś, co nie istnieje. 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 Kuryłówka w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Kuryłówka. 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 prawotwórczego. 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 Prokuratora ustalenie w § 1 uchwały z dnia 27 stycznia 2022 r., że: "Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakowi ratownikowi Ochotniczej Straży Pożarnej mającej siedzibę na terenie Gminy Kuryłówka, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu w wysokości: 1) 18,00 zł za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej; 2) 9,00 zł za udział w ćwiczeniu lub szkoleniu; za każdą rozpoczętą godzinę", narusza obligatoryjny zakres upoważnienia prawotwórczego wyrażonego w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Przepis wskazanej ustawy uprawnia radę gminy (miasta) do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego "naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej", w konsekwencji czego zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy. Zestawienie treści normy ustawowej z art. 15 ust. 2 u.o.s.p., 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. Jest bowiem prawdą, że ustawodawca przyjął w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. wzorzec normatywny precyzujący moment od którego należało 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. Tymczasem uchwała Rady wyraźnie pomija niezbędny element koniecznej wypowiedzi normodawczej w postaci "liczona od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu". 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 mogły 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 przysługują za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu. 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). Poza tym, skarżona uchwała istotnie naruszała 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 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 1 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 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/Ol 797/24, LEX nr 3811252.). WSA wyjaśnia w tym miejscu, iż Organ Gminy nie może żądać oddalenia skargi z powodu utraty mocy obowiązującej kwestionowanej uchwały w dniu 30 kwietnia 2024 r. Otóż jak słusznie wywodzi skarga nie jest to okoliczność skutkująca bezprzedmiotowością postępowania sądowego. Organy Gminy winny zważyć na fakt, iż utrata mocy obowiązującej uchwały nastąpiła dopiero dnia 30 kwietnia 2024 r. przez co akt ten wywoływał nielegalne skutki prawne w czasie od wejścia w życie do dnia uchylecia. Wyrok WSA ma zaś oddziaływanie retroaktywne, bowiem unieważnia on przepisy uchwały oraz wywołane nią skutki od chwili jej wejścia w życie – *ex tunc*. Dlatego ma rację Skarżący wskazując na konieczność zajęcia przez Sąd merytorycznego stanowiska na temat prawnych aspektów zakwestionowanej uchwały. 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.