



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 18 sierpnia 2025 r.

Poz. 3348

WYROK NR II SA/RZ 144/25 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 Mikołik 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 30 marca 2022 r. nr XLIV/349/2022 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Pilzno uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 30 marca 2022 r., nr XLIV/349/2022 (dalej: "uchwała") w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu gminy Pilzno uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach, 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 2021 r. poz. 2490, dalej: "ustawa"), uchwaliła: § 1. Ustala się ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu gminy Pilzno w wysokości: 1) 20 zł za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej; 2) 6 zł za każdą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, Gminę i inne uprawnione podmioty. § 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Pilzna. W § 3 i 4 uchwała rozstrzygnęła o utracie mocy poprzednio obowiązującej w tym przedmiocie uchwały oraz o wejściu w życie uchwały po 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 20 zł za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej" podczas gdy zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 i 2 ustawy "ekwiwalent pieniężny nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej"; III. 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 2) zaskarżonej uchwały "ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych gminy Pilzno w wysokości 6 zł za każdą 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"; IV. art. 2 Konstytucji RP poprzez ustalenie w § 3 uchwały, iż traci

moc Uchwała Nr XXVI/214/2020 Rady Miejskiej w Pilźnie z dnia 27 października 2020 r. w sprawie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych w Gminie Pilzno, 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, kiedy to wyeliminowana została podstawa prawna do jej podjęcia, tj. uchylony został art. 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (DZ. U. z 2021 r., poz. 869 ze zm.); 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 § 4 wstecznej mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2022 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy uprawniającej strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnych, 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. 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 przytoczył art. 15 ust. 1 i 2 ustawy oraz wskazał na § 1 pkt 1) i 2) uchwały, w których wprowadzono nieznane ustawie i mniej korzystne zapisy. Powyższa regulacja stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, przez co narusza art. 7 i art. 94 Konstytucji RP. W zakresie § 3 zaskarżona uchwała jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP, bowiem uchwała z 27 października 2020 r. utraciła moc obowiązującą z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2022 r. Wskazując z kolei na przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283, dalej: "Zasady") Prokurator wywiódł, że brak nadania w § 4 uchwały mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2022 r., tej daty wejścia w życie ustawy, Rada wprowadziła mniej korzystne zapisy dla strażaków ratowników. 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 jest uzasadniona. I. Istota sądowej kontroli polega na ocenie legalności zaskarżonego aktu wg stanu faktycznego i prawnego z daty podjęcia tego aktu. Uwaga ta ma znaczenie, bowiem zaskarżona uchwała podjęta została w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 15 ust. 2 ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie jej podjęcia. W dniu 30 marca 2022 r. art. 15 ust. 2 ustawy miał brzmienie: "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". Zaznaczyć należy, że uprawnienie do otrzymania ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP wynika z art. 15 ust. 1 ustawy (Strażak ratownik, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny.). Uchwała podjęta w ramach delegacji zawartej w art. 15 ust. 2 ustawy musi ponadto 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 od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, 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 "zgłoszenie wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej" (art. 15 ust. 2 ustawy). Doprecyzowanie tej materii na poziomie ustawowym wykluczało odmienne uregulowanie tej kwestii w uchwale. Tymczasem Rada w § 1 pkt 1) zaskarżonej uchwały przyjęła stawkę ekwiwalentu pieniężnego "za każdą 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". W analogiczny sposób w § 1 pkt 2) zaskarżonej uchwały ustalono stawką ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo w ćwiczeniu i szkoleniu naliczanego "6 zł za każdą 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". Wobec tego zasadnie Prokurator zarzuca, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. Niezależnie od powyższego Sąd zauważa, że w uchwale ekwiwalent przysługuje za "udział" w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej oraz w szkoleniu lub ćwiczeniach. Tymczasem ustawodawca w art. 15 ust. 1 ustawy nie posłużył się terminem "udział", lecz terminem "uczestnictwo". Skorzystanie w uchwale z terminu innego, niż ustawowy dla określenia działania, które ten termin ustawowy definiuje rodzi niebezpieczeństwo, że przy realizacji prawa do ekwiwalentu, poprzez naliczenie jego wysokości, będzie mu nadawana treść inna od ustawowej: "udział w działaniu ratowniczym" może nie być rozumiany, jako "uczestnictwo w działaniu ratowniczym" od momentu zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Zatem i w tej części zaskarżona uchwała narusza materię uregulowaną odmiennie w ustawie. Ustalając stawkę ekwiwalentu Rada 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. Wobec tego Sąd stwierdza, że Rada podjęła zaskarżoną uchwałę z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 ustawy. Zgodzić należy się również z zarzutem skargi dotyczącym zapisu § 3 uchwały a mianowicie, że poprzednio obowiązująca w tym przedmiocie uchwała Nr XXVI/214/2020 Rady Miejskiej z dnia 27 października 2020 r. utraciła moc obowiązującą z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2022 r. Z tym dniem bowiem weszła w życie obecnie obowiązująca ustawa, tj. z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych. Do 31 grudnia 2021 r. kwestia ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym członków ochotniczych straży pożarnych regulowana była przepisami art. 28 ust. 1 - 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 869 ze zm., dalej: "u.o.p."), przy czym delegacja ustawowa upoważniająca radę do określenia wysokości ekwiwalentu zawarta była w art. 28 ust. 1 tej ustawy. W rozpoznawanej sprawie Rada wypełniła obowiązek wynikający z powołanego, poprzednio obowiązującego upoważnienia ustawowego, podejmując w dniu 27 października 2020 r. uchwałę w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego. Obecnie obowiązująca ustawa, uchylając poprzednie regulacje dotyczące ekwiwalentów z tytułu udziału w akcjach ratowniczych i szkoleniach dla członków ochotniczych straży pożarnych, nie wprowadziła przepisów przejściowych, które utrzymywałyby czasowo w mocy przepisy prawa miejscowego uchwalone pod rządami uprzednio obowiązującego w tym zakresie prawa. Zgodnie z § 32 ust. 1 załącznika do Zasad, jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu. Regulację tę stosuje się na podstawie § 143 załącznika do Zasad także do aktów prawa miejscowego. Zatem przyjąć należy, że poprzednio obowiązująca uchwała Rady określając wysokość ekwiwalentu, utraciła moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2022 r. Zbędnym więc było w § 3 zaskarżonej uchwały stwierdzenie, że traci moc uchwała z 27 października 2020 r., skoro nie obowiązywała ona już od 1 stycznia 2022 r. Ostatni zarzut skargi dotyczy § 4 uchwały i zaniechania uchwałodawczego. Wskazać należy, że zgodnie z art. 48 ustawy, uchwały, o których mowa w art. 15 ust. 2, podejmuje się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022 r. Ustawodawca wprowadzając w życie nowe regulacje dotyczące ekwiwalentów dla strażaków OSP i zakreślając prawodawcy lokalnemu termin 6 miesięcy na uchwalenie aktów prawa miejscowego określających wysokość ekwiwalentu dopuścił do sytuacji, w której z jednej strony strażakom ratownikom ochotniczym straży pożarnych przysługiwało prawo do ekwiwalentu, ale zarazem z dniem 1 stycznia 2022 r. utraciły moc dotychczas obowiązujące przepisy prawa miejscowego określające wysokość tego ekwiwalentu. Zmierzając do rozwiązania tej sytuacji w sposób pozwalający urzeczywistnić wynikające z ustawy prawo do ekwiwalentu, także za okres, w którym nie istniały przepisy prawa miejscowego regulujące jego wysokość należy przyjąć, że ustawodawca wymaga, aby prawu miejscowemu uchwalanemu na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy nadać moc obowiązującą od daty wejścia w życie tej ustawy. Pozwala na to art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, zgodnie z którym przepisy art. 4 (wejście w życie aktów normatywnych po ich ogłoszeniu lub wyjątkowo w dniu ich ogłoszenia) nie wyłączają możliwości nadania

aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Mamy bowiem do czynienia ze szczególną sytuacją, w której wsteczna moc obowiązująca aktu prawa miejscowego jest jedynym środkiem pozwalającym na wypłatę ekwiwalentu należnego na podstawie art. 15 ust. 1 i 2 ustawy. Zatem zaskarżona uchwała wadliwie określa datę wejścia w życie, gdyż powinien nią być dzień 1 stycznia 2022 r. (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 marca 2023 r. sygn. III SA/Gd 689/22). 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 stawiki 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 istotnym 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.