



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 18 sierpnia 2025 r.

Poz. 3349

WYROK NR II SA/RZ 202/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 28 maja 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur-Selwa Sędziowie NSA Stanisław Śliwa /spr./ AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 maja 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lubaczowie na uchwałę Rady Miejskiej w Narolu z dnia 30 września 2024 r. nr 54/VI/2024 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP i kandydatów na strażaków ratowników OSP z terenu gminy Narol stwierdza nieważność § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr 54/VI/2024 z 30 września 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP i kandydatów na strażaków ratowników OSP z terenu gminy Narol Rada Miejska w Narolu ustaliła przedmiotowy ekwiwalent, powołując w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn.zm.), zwanej dalej "u.s.g." oraz art. 15 ust. 1, ust. 1a, ust. 2 i art. 15a ustawy z 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024r. poz. 233), określanej w dalej, jako "u.o.s.p.". Uchwałę tę zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Prokurator Rejonowy w Lubaczowie w części dotyczącej jej § 1 pkt 2 zarzucając, że w tej właśnie części została ona wydana z istotnym naruszeniem prawa, a to 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. poprzez ustalenie ekwiwalentu pieniężnego "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Narol", podczas gdy art. 15 ust. 1 u.o.s.p. nie ogranicza przyznawania ekwiwalentu za szkolenia lub ćwiczenia ze względu na ich organizatora, w konsekwencji czego zaskarżona uchwała w sposób nieuprawniony bez upoważnienia ustawowego zawężyła prawo do ekwiwalentu za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu, a tym samym wychodzi poza zakres regulacji przekazanej gminom na podstawie ustawy kompetencyjnej. Prokurator zauważył, że przepisy ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, w szczególności art. 15 ust. 1 i ust. 2, nie upoważniają do uzależnienia przyznania uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego od tego, czy szkolenie organizowane jest przez PSP lub gminę. Innymi słowy, każde uczestnictwo strażaka ratownika OSP w szkoleniu pożarniczym, bez względu na to kto jest jego organizatorem, winno być wynagradzane (za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia) ekwiwalentem pieniężnym. Zatem zawarte w § 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały postanowienie, uzależniające wysokość ekwiwalentu od tego, czy szkolenia czy ćwiczenia pożarnicze organizowane są przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Narol, a tym samym zawężające prawo do ekwiwalentu za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu, wykracza poza upoważnienie ustawowe i stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe obliguje zaś do stwierdzenia nieważności kwestionowanego zapisu uchwały. W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Narol, działający imieniem Rady Miejskiej w Narolu, podniósł, że Rada na sesji w dniu 27 stycznia 2025 r. podjęła uchwałę Nr 97/X/2025 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP i kandydatów na strażaków ratowników OSP z terenu gminy Narol. Powyższa uchwała

usunęła z obrotu prawnego nieprawidłowy zapis skarżonej uchwały poprzez ustalenie następującej jego treści: "13,00 zł (słownie: trzynaście złotych) za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym". Tym samym został usunięty zapis, na który wskazał Prokurator Rejonowy w Lubaczowie jako sprzeczny z prawem, tj. "organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Narol". Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Przedmiot kontroli sądowej określa art. 3 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), zwanej dalej "P.p.s.a.". W pkt 5 stanowi on, że mogą nim być akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Uwzględniając skargę na taki akt bądź też inny akt tego organu, ale podjęty w sprawach z zakresu administracji publicznej sąd stwierdza jego nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności, o czym mowa w art. 147 § 1 P.p.s.a. Sądowa kontrola opiera się na kryterium zgodności z prawem, bowiem takie przewiduje art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267). Istotne dla tej kontroli jest również brzmienie art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. Stanowią one, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Przy czym, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Ustawodawca nie wskazał, jakie uchybienia normom prawnym zaliczają się do istotnych, a które należy zakwalifikować jako nie mające takiego znaczenia. Rozróżnienie to zaś ma kluczowe znaczenie przy ocenie tego, czy istnieją podstawy do uwzględnienia skargi poprzez stwierdzenie nieważności badanej uchwały. W kwestii tej istnieje natomiast ugruntowane orzecznictwo sądowe, które do naruszenia prawa o charakterze istotnym zalicza naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał [np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 24.01.2025 r. III OSK 6510/21]. Sprawa niniejsza została zainicjowana przez Prokuratora. Stosownie do art. 8 § 1 P.p.s.a., prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują mu prawa strony. Możliwość ta znajduje potwierdzenie w treści wskazanego art. 50 § 1 P.p.s.a., który wymienia wprost prokuratora jako uprawnionego do wniesienia skargi. Zgodnie z kolei z art. 70 ustawy z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.), jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego. W świetle powyższych unormowań legitymacja Prokuratora nie może budzić wątpliwości. Jak stanowi art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W świetle natomiast art. 40 ust. 1 u.s.g., gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego, obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto, wedle § 115 rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" - stosowanego do aktów prawa miejscowego z mocy § 143 tego aktu - w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Bardzo ważne jest zatem, aby organ stanowiący w sposób ścisły przestrzegał wytycznych wynikających z takiego upoważnienia. Jedną z naczelnych zasad prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji, a odstępienie od niej jest bez wątpienia istotnym naruszeniem prawa przez organ. Realizując zatem delegację ustawową prawodawca lokalny w podejmowanym akcie powinien posługiwać się sformułowaniami, które będą w sposób pełny odzwierciedlały tę delegację, a unikać takich, które mogłyby wzbudzać wątpliwości w tym przedmiocie. Treść przyjmowanego aktu prawnego musi być więc jasna. Prokurator w złożonej skardze zarzucił nieprawidłową treść § 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały. Stwierdził, że ustala on ekwiwalent pieniężny za udział w szkoleniu lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Narol w sytuacji, gdy art. 15 ust. 1 i ust. 2 u.o.s.p. nie uzależniają przyznania prawa do tego świadczenia od udziału w takich szkoleniach od ich organizacji przez wskazane podmioty. Istotne dla rozpoznawanej sprawy regulacje prawne są następujące: - "Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny." (art. 15 ust. 1 u.o.s.p.); - "Ekwiwalent pieniężny otrzymują również: kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1, strażak ratownik OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 - stosownie do posiadanych

przez gminę środków finansowych." (art. 15 ust. 1a 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 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251 i 1429) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego. 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, o których mowa w art. 3 pkt 7, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny, a w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP - za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. Ekwiwalent pieniężny jest wypłacany z budżetu właściwej gminy". (art. 15 ust. 2 u.o.s.p.). Natomiast zakwestionowany przez Prokuratora § 1 pkt 2 uchwały brzmi: "Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP z terenu gminy, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu w wysokości: 2) 13,00 zł (słownie: trzynaście złotych) - za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Narol." Odnosząc się do powyższego należy uznać, że stanowisko skarżącego Prokuratora jest zasadne. Zacytowane bowiem wyżej przepisy ustawy o ochotniczych strażach pożarnych w żadnym miejscu nie stanowią, że przesłanką nabycia uprawnienia do przedmiotowego ekwiwalentu pieniężnego jest uczestnictwo w szkoleniu lub ćwiczeniu, ale tylko wówczas, gdy ich organizatorem jest Państwowa Straż Pożarna lub gmina, na terenie której działają strażacy ratownicy OSP. Tym samym, kwestia podmiotu organizującego szkolenie dla takich strażaków jest obojętna dla nabycia uprawnienia do wskazanego ekwiwalentu. Zawarcie więc wskazanego warunku w kwestionowanym zapisie uchwały prowadzi do niedopuszczalnego zawężenia uprawnienia dla strażaków ratowników OSP. Skoro bowiem przepisy ustawy o ochotniczych strażach pożarnych nie upoważniają rady gminy (miasta) do uzależnienia przyznania uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego od tego, czy szkolenie organizowane jest przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, to posłużenie się przez Radę tego rodzaju wymogiem świadczy o ewidentnym przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego. Należy bowiem podkreślić, że wykonując kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniu ustawowym organy gminy obowiązane są działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega zatem ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych, modyfikacji tych materii bądź też ich pomijania. W przypadku więc odstąpienia od powyższego zakazu dochodzi do przekroczenia granic upoważnienia, a w konsekwencji podjęty akt prawa miejscowego narusza prawo w sposób istotny, co z kolei skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności. Użycie więc przez Radę Miejską w Narolu w § 1 pkt 2 sformułowania "organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Narol", oznacza, że wykroczone poza granice delegacji ustawowej, która nie wskazuje podmiotów, których szkolenia będą wiązały się z wypłatą ekwiwalentu. Dlatego też Sąd stwierdził nieważność § 1 pkt 2 skarżonej uchwały uznając, że eliminacja z obrotu prawnego tylko tej części uchwały jest wystarczająca. Pozostałe bowiem jej zapisy jako zgodne z prawem mogą podlegać stosowaniu. W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Narol podniósł argument, iż Rada Miejska w Narolu w dniu 27 stycznia 2025 r. podjęła uchwałę Nr 97/X/2025 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP i kandydatów na strażaków ratowników OSP z terenu gminy Narol. Powyższa uchwała usunęła z obrotu prawnego nieprawidłowy zapis skarżonej uchwały. Okoliczność ta nie mogła zmienić sposobu rozstrzygnięcia niniejszej sprawy przez Sąd. Fakt bowiem, że kwestionowany zapis uchwały już nie obowiązuje nie wyłącza możliwości jego kontroli sądowej, a to z tej przyczyny, że skutki prawne zmiany aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne (np. wyrok NSA z 27 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1046/07). Zmiana uchwały przez radę gminy oznacza więc wyeliminowanie uchwały ze skutkiem od daty tejże zmiany (ex nunc). Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje natomiast skutki od chwili jej podjęcia (ex tunc). W tej ostatniej sytuacji uchwałę należy potraktować tak, jakby nigdy nie została podjęta. Ma to swoje znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie takiego aktu. Tym samym, postępowanie sądowoadministracyjne prowadzone wskutek skargi na uchwałę, która wywołała skutki prawne, nie jest bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a., nawet wtedy, gdy zaskarżona uchwała została zmieniona. Z podanych wyżej przyczyn Sąd stwierdził nieważność § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały, bowiem stwierdził, że Rada Miejska w Narolu przyjmując zawarty w nim zapis nie dotrzymała granic upoważnienia ustawowego, wykraczając poza nie. To zaś świadczy o istotnym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. i obligowało do orzeczenia jak w sentencji na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a.