



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 18 sierpnia 2025 r.

Poz. 3352

WYROK NR II SA/RZ 231/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 18 czerwca 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Piotr Godlewski Sędziowie NSA Stanisław Śliwa /spr./ WSA Maria Mikolik Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 czerwca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lubaczowie na uchwałę Rady Miejskiej w Cieszanowie z dnia 24 listopada 2023 r. nr LXXII/578/2023 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP i kandydatów na strażaków ratowników OSP z terenu Gminy Cieszanów stwierdza nieważność § 1 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą nr LXXII/578/2023 z 24 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP i kandydatów na strażaków ratowników OSP z terenu miasta i gminy Cieszanów Rada Miejska w Cieszanowie ustaliła wysokość przedmiotowego świadczenia. W podstawie prawnej powołała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), zwanej w dalszej części "u.s.g." w zw. z art. 15 ust. 1, 1a, 2 ustawy z 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 194 z późn.zm), określanej następnie jako "u.o.s.p.". Skargę na powyższy akt złożył Prokurator Rejonowy w Lubaczowie w części dotyczącej jej § 1, wnosząc o stwierdzenie nieważności wskazanego paragrafu. Prokurator zarzucił, że akt ten w zaskarżonej części został wydany 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 uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu "strażakowi, ratownikowi OSP", podczas gdy przepisy art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 u.o.s.p. uprawniają radę miejską do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu "strażakowi ratownikowi OSP", w konsekwencji czego zaskarżona uchwała, poszerzając zakres podmiotowy przepisów ustawowych, wychodzi poza zakres regulacji przekazanej gminom na podstawie ustawy kompetencyjnej; - art. 15 ust. 1 u.o.s.p. poprzez ustalenie mocą pkt 2 ekwiwalentu pieniężnego "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę", podczas gdy przepis ten nie ogranicza przyznawania ekwiwalentu za szkolenia lub ćwiczenia ze względu na ich organizatora, w konsekwencji czego zaskarżona uchwała w sposób nieuprawniony bez upoważnienia ustawowego zawęży prawo do ekwiwalentu za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu, a tym samym wychodzi poza zakres regulacji przekazanej gminom na podstawie ustawy kompetencyjnej. Prokurator podkreślił, że w aktualnym stanie prawnym ekwiwalent pieniężny należny jest co do zasady strażakowi ratownikowi OSP, a nie, tak jak poprzednio, wszystkim członkom ochotniczej straży pożarnej. Ekwiwalentu pieniężnego nie otrzymują strażacy OSP, którzy nie mają statusu strażaka ratownika OSP, z wyjątkiem kandydata na strażaka ratownika OSP, który nie jest strażakiem ratownikiem OSP, ale ma status strażaka OSP. Strażaka ratownika OSP należy odróżnić od strażaka OSP. Każdy strażak ratownik OSP jest jednocześnie strażakiem OSP, na co wskazuje sformułowanie art. 8 u.o.s.p. Jednak nie każdy strażak OSP jest strażakiem ratownikiem

OSP. Stanie się nim dopiero, gdy spełni wszystkie wymagania z art. 8 u.o.sp. Natomiast zgodnie z art. 1 ust. 3 u.o.s.p., zarówno strażak OSP, jak i strażak ratownik OSP są członkami ochotniczej straży pożarnej, czyli są członkami stowarzyszenia. W ocenie Prokuratora, interpretacja zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Cieszanowie prowadzi do błędnych wniosków, że reguluje ona przyznanie ekwiwalentu pieniężnego dwóm odrębnym podmiotom, tj. strażakowi oraz ratownikowi OSP. Tym samym, zaskarżona uchwała wyszła poza upoważnienie ustawowe, uniemożliwiając prawidłowe określenie kręgu podmiotów, do którego znajduje ona zastosowanie. W dalszej części Prokurator wskazał, że przepisy u.o.s.p., w szczególności art. 15 ust. 1 i 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. 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, a tym samym zawężające prawo do ekwiwalentu za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu, wykracza poza upoważnienie ustawowe i stanowi istotne naruszenie prawa. Konkludując Prokurator wskazał, że podejmując akt prawa miejscowego w oparciu na normę ustawową organ stanowiący gminy powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa i w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu. W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Cieszanów podniósł, że rozstrzygnięcie sprawy pozostawia Sądowi, aczkolwiek skarga jest uzasadniona. Dodał, że Rada nie była w stanie podjąć uchwały o zmianie zaskarżonej uchwały w terminie 30 dni ze względu na częstotliwość jej posiedzeń. Akt taki zostanie podjęty na najbliższej sesji. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: W myśl art. 3 § 2 pkt 5 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.", akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej mogą stanowić przedmiot kontroli sądowej. Kontrola ta, tak jak w przypadku innych zaskarżonych aktów czy czynności, dokonywana jest przy uwzględnieniu kryterium zgodności z prawem, o czym mowa w art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267). Dodatkowo, badając wskazany wyżej przedmiot skargi sąd musi mieć na względzie art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. Stosownie do ich treści, 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. Prawodawca nie zdecydował się na wskazanie, 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]. Jak stanowi art. 147 § 1 P.p.s.a., uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego lub 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Należy także zwrócić uwagę na art. 94 ust. 1 u.s.g., według którego, nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. \Objętą skargą uchwałę podjęto w dniu 24 listopada 2023 r., jednak dopuszczalne było stwierdzenie jej nieważności, bowiem należy ją zaliczyć do kategorii aktów prawa miejscowego. Przez ten ostatni rozumie się akt normatywny zawierający normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty te nie mogą więc konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Ponadto, akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów pozostających poza strukturą administracji (np. wyrok NSA z 25.09.2019 r. II OSK 2678/17). Uchwała Rady Miejskiej w Cieszanowie z 24 listopada 2023 r. skierowana została do strażaków ratowników OSP i kandydatów na strażaków ratowników OSP z terenu miasta i gminy Cieszanów, a zatem podmiotów

zewnętrznych względem administracji gminnej. Przyznaje im ona określone uprawnienie w postaci ekwiwalentu pieniężnego. Adresaci tego uprawnienia nie zostali wskazani imiennie i mogą je uzyskać wielokrotnie. Powyższe świadczy o spełnieniu przez wskazany akt warunków uznania za akt prawa miejscowego i jednocześnie umożliwiało usunięcie z obrotu prawnego przez stwierdzenie nieważności wobec zauważenia przekroczenia przez Radę granic upoważnienia ustawowego. Stroną skarżącą w sprawie jest Prokurator Rejonowy w Lubaczowie, którego legitymacja wynika zarówno z przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 8 § 1 i art. 50 § 1), jak i ustawy z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (art. 70; Dz. U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.). Przepisy te wprost uprawniają ten podmiot do wniesienia skargi. Stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak stanowi z kolei 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. Należy jeszcze zwrócić uwagę na § 115 rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" - stosowanego do aktów prawa miejscowego z mocy § 143 tego aktu - w myśl którego, w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Istotne jest więc, aby organ stanowiący w sposób ścisły przestrzegał wytycznych wynikających z takiego upoważnienia. Jedną z naczelných zasad prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji, a odstępianie od niej jest bez wątpienia istotnym naruszeniem prawa przez organ. Prawodawca lokalny, realizując delegację ustawową, musi więc używać w podejmowanym akcie takich sformułowań, które będą w sposób pełny odzwierciedlały tę delegację, a unikać takich, które mogłyby wzbudzać wątpliwości w tym przedmiocie. Treść skarżonej uchwały nie pozwala przyjąć, że właściwie realizuje upoważnienie wynikające z art. 15 ust. 2 u.o.s.p., na co słusznie zwrócił uwagę skarżący Prokurator. Brzmienie istotnych dla sprawy przepisów jest 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: 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." (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 5 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.). W zakwestionowanym przez Stronę skarżącą § 1 Rada przyjęła następujące regulacje prawne: "Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka, ratownika OSP z terenu gminy, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu w wysokości: 1) 24,00 zł - za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej 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, ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny; 2) 12,00 zł - za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę. Lokalny prawodawca ustalił zatem stawkę ekwiwalentu pieniężnego dla "strażaka, ratownika OSP z terenu gminy". Powyższe sformułowanie wskazuje, że skierował przedmiotowe świadczenie do dwóch kategorii podmiotów tzn. strażaków oraz ratowników OSP. Tymczasem, w świetle cytowanego wyżej art. 15 ust. 1 i ust. 1a u.o.s.p., adresatem dodatku do wynagrodzenia w postaci ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu mogą być tylko "strażacy ratownicy OSP". Była to świadoma decyzja ustawodawcy, który rozróżnia pojęcie "strażaka OSP" od pojęcia "strażak ratownik OSP". Mianowicie, w myśl art. 1 ust. 3 u.o.s.p., ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej "strażakami OSP". Każdy zatem członek OSP jest strażakiem OSP. Jeśli natomiast chodzi o definicję "strażaka ratownika OSP" to zawiera ją art. 8 u.o.s.p., według którego, "strażakiem ratownikiem OSP" jest strażak OSP uprawniony do udziału w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych, który spełnia wyszczególnione w tym przepisie

warunki tj.: 1) 1 ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, 2) posiada aktualne ubezpieczenie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2, 3) posiada aktualne orzeczenie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych, 4) odbył szkolenie z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, 5) ukończył z wynikiem pozytywnym szkolenie podstawowe przygotowujące do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych. W świetle powyższego nie może budzić wątpliwości, że nie można postawić znaku równości pomiędzy "strażakiem OSP" a "strażakiem ratownikiem OSP" i tylko ten ostatni uprawniony jest do uzyskania ekwiwalentu pieniężnego, o którym mowa w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Treść § 1 skarżonej uchwały wskazuje zaś, że ekwiwalent pieniężny należny jest zarówno strażakom OSP, jak i strażakom ratownikom OSP. Świadczy to o niedopuszczalnym rozszerzeniu podmiotowym przez Radę zakresu upoważnienia ustawowego. Zasadnie także zwrócił uwagę Prokurator na nieuprawnione zawężenie przez Radę prawa do ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo w szkoleniu czy ćwiczeniu, ale tylko do tych, które organizowane są przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę. Takie ograniczenie nie wynika bowiem z brzmienia ustawowego upoważnienia, które nie wskazuje podmiotów uprawnionych do organizowania szkoleń i ćwiczeń, w których udział wiąże się z przyznaniem ekwiwalentu, a zatem Rada nie mogła go zastosować. Reasumując, zdaniem Sądu, § 1 zaskarżonej uchwały dotknięty jest istotnymi naruszeniami prawa, które to naruszenia obligują do stwierdzenia jego nieważności. Doszło bowiem do nieuprawnionego (bo nie przewidzianego w upoważnieniu ustawowym) rozszerzenia prawa do ekwiwalentu pieniężnego na strażaków OSP nie będących strażakami ratownikami OSP, jak też do zawężenia tego prawa w przypadku uczestnictwa w szkoleniach i ćwiczeniach do tych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę. W pozostałej części uchwała może być stosowana, dlatego nie wyeliminowano jej z obrotu prawnego w całości. Podstawę orzeczenia stanowił art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g. i w zw. z art. 15 ust. 2 u.o.s.p.