



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 20 sierpnia 2025 r.

Poz. 3360

WYROK NR II SA/RZ 147/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 22 maja 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Maria Mikolik Sędziowie NSA Stanisław Śliwa /spr./ AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 maja 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Dębicy na uchwałę Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 16 maja 2024 r. nr II/10/2024 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uzasadnienie Uchwałą Nr 11/10/2024 z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach Rada Miejska w Dębicy ustaliła stawkę przedmiotowego ekwiwalentu, w podstawie prawnej powołując art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721), zwanej dalej "u.s.g." oraz art. 15 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233), określanej następnie jako "u.o.s.p.". Skargę na ten akt złożył Prokurator Rejonowy w Dębicy, kwestionując go w całości i zarzucając, że został wydany z istotnym naruszeniem prawa tj.: - art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 42 u.s.g. oraz art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.), zwanej dalej "u.o.a.n.", polegającym na zaniechaniu publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, co spowodowało, że nie wiąże ona adresatów utworzonych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutku prawnego; - art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1, 1a pkt 1 i 2 u.o.s.p. polegającym na wykroczeniu poza delegację ustawową i wprowadzeniu w § 1 zaskarżonej uchwały stawki ekwiwalentu w wysokości 1/175 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto dla strażaka ratownika OSP oraz kandydata na strażaka ratownika OSP za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, ustalanego na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego ogłaszanego raz na kwartał w Dzienniku Urzędowym 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 ze zm.) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego, 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, 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 "; - art. 5 u.o.a.n. 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 oraz uprawniającej 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; - 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. Mając powyższe na względzie Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Wskazał, że w § 1 zaskarżonej uchwały organ stanowiący wprowadził nieznane ustawie, mniej korzystne zapisy, pomijając, że ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Miasta Dębica nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, z kolei ekwiwalent dla kandydata na strażaka ratownika OSP nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. Prokurator zauważył też, że zgodnie z art. 5 u.o.a.n. przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Tymczasem organ uchwałodawczy wprowadził mniej korzystne zapisy i pomimo że zasady demokratycznego państwa uzasadniają taką regulację nie nadał uchwale 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, kandydatów na strażaków OSP oraz 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. Zdaniem Prokuratora, powyższe naruszenia prawa mają charakter zaniechania prawodawczego; za takie bowiem uznaje się w orzecznictwie niewypełnienie normy kompetencyjnej, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem jest to niezbędne dla przywrócenia stanu zgodnego z obowiązującym prawem. Prokurator zauważył też, że pomimo uchylenia przez organ stanowiący uchwały będącej przedmiotem niniejszej skargi, skutek prawny został przerwany z dniem jej uchylenia, pozostawiając w mocy skutki powstałe na podstawie uchylonej uchwały od wejścia jej do obrotu prawnego do dnia jej uchylenia. W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Dębicy – działając imieniem Rady Miejskiej w Dębicy - wniósł o jej oddalenie w całości. Potwierdził, że zaskarżona uchwała nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, bowiem zgodnie z procedurą określoną w ustawie o samorządzie gminnym, została skierowana w terminie 7 dni od jej podjęcia do Wojewody celem zbadania jej zgodności z prawem. Wojewoda w dniu 19 czerwca 2024 r. wszczął postępowanie zmierzające do stwierdzenia nieważności uchwały, a zatem nie mogła zostać ogłoszona we wskazanym dzienniku urzędowym. Burmistrz zgodził się więc ze stanowiskiem Prokuratora, że uchwała nie wiąże jej adresatów i nie wywołuje skutku prawnego. Burmistrz zwrócił natomiast uwagę, że sama uchwała, zawierała postanowienie o wejściu w życie po upływie 14 dni od takiego ogłoszenia (§ 4). Poza tym, zarzut ten został skierowany do niewłaściwego podmiotu, albowiem to nie Miasto Dębica ogłasza akty prawa miejscowego. Burmistrz zauważył też, że celem poprawy zapisów merytorycznych zaskarżonej uchwały, które były podstawą zarzutów wszczętego postępowania nadzorczego przez Wojewodę, Rada Miejska w Dębicy podjęła uchwałę nr IV/30/2024 z dnia 26 czerwca 2024r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach. Burmistrz podkreślił, że świadczenia dla strażaków są ekwiwalentem, który ustaliła rada miejska stosownie do posiadanych przez Miasto środków finansowych. Dlatego też sugerowanie podjęcia uchwały z mocą wsteczną jest ingerencją Skarżącego w kompetencje organu stanowiącego gminy. Rada Miejska przed podjęciem bowiem przedmiotowej uchwały w zakresie określonym w art. 15 u.o.s.p., poczyniła rozeznanie, czy Miasto posiada środki finansowe na wypłatę ekwiwalentu. Oznacza to, że ekwiwalent określony w tym przepisie nie jest obligatoryjny i to rada miejska decyduje czy posiada wystarczające środki aby go sfinansować. Po analizie możliwości finansowych, to rada miejska również decyduje czy nadać uchwale moc wsteczną czy też nie. Poza tym, ustawodawca w zasadach techniki prawodawczej jako wyjątek od zasady wprowadza możliwość wstecznej mocy obowiązującej uchwały. Odnosząc się do zarzutów Prokuratora dotyczących braku uzasadnienia uchwały Burmistrz podniósł, że Skarżący nie wskazał na podstawie jakiego przepisu uchwała winna je posiadać. Zauważył, że uzasadnienie sporządza podmiot podejmujący inicjatywę uchwałodawczą zgodnie ze statutem Gminy Miasta Dębica, który jest aktem prawa miejscowego, przedkładając radzie projekt uchwały, zawierający motywy jej podjęcia (§ 11 ust. 5 statutu). Sama uchwała nie zawiera zaś w sobie jako

jednego z elementów uzasadnienia, co zgodne jest z § 25 powołanego statutu. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Stosownie do 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. Sąd sprawuje ją biorąc pod uwagę kryterium zgodności z prawem, do czego zobowiązuje go art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267). Wedle art. 147 § 1 P.p.s.a., jeśli sąd uwzględni skargę na tego rodzaju uchwałę bądź też inny akt organu jednostki samorządu terytorialnego, ale podjęty w sprawach z zakresu administracji publicznej, wówczas stwierdza nieważność przedmiotu kontroli w całości lub w części albo stwierdza, że został on wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jego nieważności. To ostatnie unormowanie należy odczytywać łącznie z art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. W świetle bowiem tych przepisów, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, z tym, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza jej nieważności, ograniczając się do wskazania, że wydana została z naruszeniem prawa. Jako takie istotne uchybienie w orzecznictwie sądowym uznawane jest 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]. Stroną skarżącą w niniejszej sprawie jest Prokurator, a jego legitymację należy wyprowadzić z art. 8 § 1 i art. 50 § 1 P.p.s.a., jak także z art. 70 ustawy z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.). Upoważniają one wprost prokuratora do złożenia skargi. Podstawę materialnoprawną skarżonej uchwały stanowiły unormowania zawarte w art. 15 ust. 1, ust. 1a i ust. 2 u.o.s.p. Wprawdzie Rada w podstawie tej wskazała tylko art. 15 ust. 2 tej ustawy, jednak nie budzi wątpliwości to, że zastosowała ona również dwa inne, wyżej wymienione ustępy, o czym jednoznacznie przesądza treść przyjętego aktu. Brzmienie powołanych przepisów jest następujące: - "Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny" (ust. 1), - "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" (ust. 1a), - "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, 1429 i 1672) 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" (ust. 2)". W § 1 uchwały Rada ustaliła "stawkę ekwiwalentu w wysokości 1/175 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto dla strażaka ratownika OSP oraz kandydata na strażaka ratownika OSP, za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, ustalanego na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ogłaszanego raz na kwartał w Dzienniku Urzędowym Monitor Polski na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251, ze zm.) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego". Składający skargę Prokurator zarzucił, że powyższy zapis jest nieprawidłowy, bowiem w świetle 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, 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 ". Odnosząc się do tej kwestii Sąd stwierdza, że zarzut jest nieuzasadniony. Jak wskazuje art. 40 ust. 1 u.s.g., gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego, obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Nadto, w myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. 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). W świetle powyższego bardzo istotne jest, aby stanowiąc prawo miejscowe gmina trzymała się ściśle treści upoważnienia, w oparciu na które uchwała określone normy prawne. Lokalny prawodawca winien więc posłużyć się w wydawanym akcie takimi sformułowaniami, które w jak najpełniejszy sposób oddadzą brzmienie upoważnienia. Winien przy tym unikać takich pojęć, które mogłyby wzbudzać wątpliwości co do regulowanej materii. W rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" mowa jest o tym, by nie powtarzać przepisów ustawy upoważniającej ani innych aktów normatywnych (§ 118, § 137 w zw. z § 143), jednak w orzecznictwie sądowym podnosi się, że nie można tych regulacji uznawać za bezwzględne. Powtórzenie może być więc istotne dla zapewnienia spójności przepisów, komunikatywności tekstu prawnego oraz usunięcia możliwych wątpliwości interpretacyjnych. Ważne jest, aby powtórzenie to było dosłowne, a więc, by nie wprowadzało normy prawnej sprzecznej z intencją ustawodawcy. Zasadniczo więc doprecyzowanie określonej kwestii na poziomie ustawowym powinno czynić zbędnym normowanie jej w uchwale organu jednostki samorządu terytorialnego. Nie oznacza to jednak, że w treści uchwały ustalającej wysokość ekwiwalentu nie mogą znaleźć się postanowienia powtarzające treść art. 15 ust. 1 i ust. 2 u.o.s.p., w zakresie w jakim precyzują, że ekwiwalent przysługuje za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Realizacja konstytucyjnej zasady działania na podstawie i w granicach prawa nie oznacza bowiem restrykcyjnego zakazu powtórzeń przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego. Powtórzenie takie jest nieszkodliwym powieleniem przepisu ustawowego w akcie prawa miejscowego, nakierowanym na poprawę jego czytelności i komunikatywności (por. wyrok NSA z 13.09.2023 r. III OSK 2588/22, wyrok WSA w Krakowie z 7.01.2020 r. III SA/Kr 1125/19, wyrok WSA w Bydgoszczy z 17.12.2019 r.). Jak już zaznaczono, Rada Miejska w Dębicy ustaliła stawkę ekwiwalentu w określonej wysokości, natomiast nie podała od kiedy przedmiotowy ekwiwalent należy naliczać. Rację ma oczywiście Prokurator, gdy twierdzi, że naliczenie ekwiwalentu winno nastąpić zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Brak jednakże powtórzenia istotnych w tym zakresie unormowań tego przepisu nie można traktować jako błędu organu uchwałodawczego. Jak już bowiem zauważono, powtórzenia treści ustawowej w akcie prawa miejscowego są zbędne (bowiem regulacje zawarte w takim akcie mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej), chociaż z drugiej strony nie można ich traktować jako niedopuszczalnych. Ważne jest, aby powtórzenie takie - jeśli rada zdecyduje się na nie - było dosłowne po to, aby treść zapisu uchwały nie mogła budzić wątpliwości co do tego, że normowana kwestia zgodna jest z intencją ustawodawcy. Tym samym, Rada uprawniona była w ocenie Sądu, do ustalenia samej tylko stawki ekwiwalentu w określonej wysokości bez określenia momentu początkowego jego naliczenia. Ten bowiem wynika wprost z ustawy. Zatem łączne odczytanie brzmienia tak skarżonej uchwały, jak i ustawy pozwala na odekodowanie pełnej, istotnej dla sprawy treści. To bowiem, czego nie podano w kwestionowanej uchwale znajduje się w akcie ustawowym, a więc nie istnieją jakiejkolwiek wątpliwości w tym zakresie. Prokurator zarzucił również zaniechanie publikacji skarżonej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co spowodowało, że nie wiąże ona adresatów utworzonych w niej norm prawnych i nie wywołuje skutku prawnego. Odnosząc się do tej kwestii należy wskazać, że przedmiotowa uchwała zawiera § 4, który stanowi, że "uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego". Jak więc słusznie zauważył Burmistrz Miasta Dębicy, techniczna czynność publikacji należy do Wojewody Podkarpackiego jako organu nadzoru, któremu wójt - zgodnie z art. 90 ust. 1 u.s.g. - przekazuje uchwałę w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia. Zgodnie zaś z art. 23 u.o.a.n., to Wojewoda wydaje wojewódzki dziennik urzędowy. W okolicznościach niniejszej sprawy, uchwała faktycznie nie została opublikowana we wskazanym dzienniku. Spowodowane to zostało wszczęciem przez Wojewodę wobec skarżonej uchwały postępowania nadzorczego, które zakończyło się w związku z podjęciem przez Radę Miejską w Dębicy uchwały z 26 czerwca 2024 r. Nr IV/30/2024 uchylającej uchwałę z 16 maja 2024 r. Tym samym, powyższego zarzutu nie można uznać za trafny. Rada zawarła w kwestionowanej uchwale zapis dotyczący jej wejścia w życie, uzależniający je od dnia publikacji w dzienniku urzędowym, natomiast sama publikacja należy już do organu nadzoru i Rada na dokonanie przez niego czynności w tym zakresie oraz zaniechanie w tym względzie nie ma żadnego wpływu. Jako nieuzasadniony Sąd ocenił też zarzut skargi dotyczący braku zawierania przez kwestionowaną uchwałę uzasadnienia. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym, jak też te zawarte w ustawie o ochotniczych strażach pożarnych, które stały się podstawą podjęcia skarżonej uchwały nie przewidują wymogu, by uchwała rady gminy musiała posiadać uzasadnienie. Wprawdzie w orzecznictwie sądowym niejednokrotnie zwraca się uwagę na potrzebę motywowania przez radę zajętego stanowiska, jednak potrzeba ta zawsze związana jest z przedmiotem uchwały i tym, czy motywów te mają znaczenie dla jej kontroli czy to przez organ nadzoru czy to przez sąd administracyjny. Chodzi bowiem o to, aby kontrola ta była rzeczywista, a nie iluzoryczna. Jak podniósł Burmistrz Miasta Dębicy, Statut Gminy

Miasta Dębica w § 25 ust. 2 wskazuje jakie elementy winna zawierać uchwała Rady i nie ma wśród nich wymienionego uzasadnienia. Uzasadnienie natomiast, wskazujące zasadność proponowanych zapisów powinien zawierać projekt uchwały, o czym stanowi § 11 ust. 5 powyższego Statutu. W przedstawionych Sądowi aktach sprawy znajduje się dołączone do projektu uchwały, której niniejsza sprawa dotyczy, uzasadnienie - powołujące się na brzmienie art. 15 u.o.s.p. Uznając wskazany zarzut Prokuratora jako nietrafny Sąd miał na względzie powołany brak ustawowego wymogu zawierania przez skarżoną uchwałę uzasadnienia, okoliczność, że radni głosujący nad jej projektem dysponowali dołączonym do niego uzasadnieniem oraz fakt, że konieczność przyjęcia przedmiotowej uchwały wynikała z art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Przy czym, powyższy przepis podaje tylko górną granicę ustalnego ekwiwalentu, zaś faktycznie przyjmowana wysokość niewątpliwie wiąże się z możliwościami finansowymi konkretnej gminy. W tego rodzaju sytuacji nie istnieje potrzeba przedstawiania jakichś szerszych wywodów odnośnie do treści przyjmowanych zapisów. Najistotniejszej jest to, że osoby, które rozstrzygnięcie to przyjmowały miały wiedzę co do przyczyn powyższego, a ten warunek został w niniejszej sprawie spełniony, co już wyżej podano. Częściowo trafny okazał się natomiast zarzut Prokuratora dotyczący braku nadania w § 4 uchwały wstecznej mocy obowiązującej. Przy czym, Skarżący podniósł, że kwestionowana uchwała winna obowiązywać 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. Stanowisko powyższe w zakresie wskazanej daty 8 września 2023 r. nie jest prawidłowe, a to z uwagi na brzmienie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 poz. 1560). Zgodnie z nim, uchwały wydane na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1 (tj. u.o.s.p.) zachowują moc. Z uwagi więc na ustawowe unormowanie kwestii ważności poprzednio podjętych uchwał mających za przedmiot ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w art. 15 ust. 2 u.o.s.p., nie było - wbrew twierdzeniu Prokuratora - podstaw do nadawania uchwale Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 16 maja 2024 r. mocy wstecznej od 8 września 2023 r. Należy jeszcze w tym zakresie zwrócić uwagę, że uprawnienie do określenia wysokości ekwiwalentu dla strażaka ratownika, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 oraz kandydata na strażaka, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 (tj. który ukończył określony wiek i który jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych) jest fakultatywne. W art. 15 ust. 1a u.o.s.p. mowa jest bowiem wprost, że ekwiwalent pieniężny otrzymują wskazani: kandydat lub strażak ratownik za działania wymienione w pkt 1 i pkt 2 stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych. Zatem to rada gminy przed podjęciem uchwały w tym zakresie rozważa i decyduje, czy gmina posiada stosowne środki pieniężne, aby przyznać ekwiwalent za działania wymienione w art. 15 ust. 1a u.o.s.p. W takiej zaś sytuacji nie można zarzucać Radzie, że nie nadała mocy wstecznej regulacji wprowadzającej przedmiotowy ekwiwalent dla tej kategorii podmiotów. Taka moc wsteczna powinna jednakże dotyczyć okresu od 1 stycznia 2022 r. do dnia podjęcia przez Radę uchwały z dnia 13 czerwca 2022 r. Nr LXII/440/2022. Zgodnie bowiem z art. 48 u.o.s.p., uchwały dotyczące ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego podejmuje się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022 r. W warunkach niniejszej sprawy nastąpiło to 13 czerwca 2022 r. Zatem od dnia 1 stycznia 2022 r. strażak ratownik OSP miał przewidziane ustawą o ochotniczych strażach pożarnych prawo do ekwiwalentu pieniężnego, jednak nie obowiązywała już uchwała, na podstawie której świadczenie to było mu do tej pory wypłacane (tj. uchwała Rady Miejskiej w Dębicy z 19 grudnia 2008 r. nr XXV/383/08). Z dniem 1 stycznia 2022 r. weszła bowiem w życie ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych. Upoważniła ona radę gminy do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Unormowanie z art. 38 pkt 12 tego aktu uchyliło wskazany wyżej art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, a nastąpiło to z dniem wejścia w życie powołanej ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. W art. 48 u.o.s.p. podano, że uchwały, o których mowa w art. 15 ust. 2, podejmuje się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022 r. Brak jest natomiast takich przepisów przejściowych, które dawałyby podstawę do tego, by uchwały dotyczące przedmiotowego ekwiwalentu, a wydane na podstawie uchylonego, wskazanego wyżej art. 28, pozostawały w mocy. W tym miejscu należy podnieść, że według § 32 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, 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. Unormowanie to, z mocy § 143 Zasad techniki prawodawczej ma zastosowanie także do projektów aktów prawa miejscowego. Uwzględniając więc powyższe należy przyjąć, że uchwała Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 19 grudnia 2008 r. nr XXV/383/08 utraciła swoją moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2022 r., a zatem z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, bowiem wtedy uchylony został przepis ustawy upoważniający do wydania takiego aktu prawa miejscowego (tj. art. 28).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie badając zaskarżoną uchwałę według stanu na dzień orzekania, to jest według stanu na dzień 22 maja 2025 r., ustalił że wyrokiem z 22 maja 2025 r. WSA w Rzeszowie stwierdził nieważność Uchwały Rady Miejskiej w Dębicy z 13 czerwca 2022 r., nr LXII/440/2022. Zaznaczyć należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej Uchwały działa ex tunc, czyli jest ona nieważna od dnia jej podjęcia. W ten sposób powstała luka czasowa w zakresie prawnej możliwości otrzymania przez strażaka ratownika OSP ekwiwalentu pieniężnego. Aby ją usunąć, konieczne było, zdaniem Sądu, nadanie nowoprzyjętej uchwale tj. z dnia 16 maja 2024 r. wstecznej mocy obowiązującej, która objęłaby swoją mocą okres od 1 stycznia 2022 r. do dnia podjęcia uchwały z 13 czerwca 2022 r., a następnie do dnia 16 maja 2024 r. Generalnie, wobec brzmienia art. 4 ust. 1 u.o.a.n., akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Według zaś art. 4 ust. 2 u.o.a.n., w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. W art. 5 u.o.a.n., ustawodawca zastrzegł jednocześnie, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Przepis ten przewiduje więc regulację szczególną, mogącą mieć zastosowanie do sytuacji wyjątkowych. Taka zaistniała w sprawie niniejszej, bowiem jedynym rozwiązaniem, które zapewnia możliwość wypłaty ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom OSP od dnia 1 stycznia 2022 r. jest retroaktywność aktu normatywnego tj. objętego skargą aktu prawa miejscowego. Tym samym, wyrażona w art. 2 Konstytucji RP zasada, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej może być w warunkach sprawy zrealizowana właśnie poprzez nadanie uchwale mocy wstecznej. Podkreślenia wymaga, że w zaistniałej sytuacji nie można przypisać jakiegokolwiek zawinienia organom Gminy, bowiem w dniu podejmowania przedmiotowej uchwały nie mogły mieć wiedzy, że w okresie późniejszym zostanie przez Sąd stwierdzona nieważność uchwały z 13 czerwca 2022 r. Z tych względów, że data wejścia w życie skarżonej uchwały nie została ustalona w sposób prawidłowy, a jej § 2 odwołuje się do uchwały z 13 czerwca 2022 r., co do której stwierdzono nieważność, należał stwierdzić także nieważność zaskarżonej uchwały w całości. Wszystkie bowiem jej przepisy są ze sobą wzajemnie powiązane. Podstawę wyroku stanowił art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g.