



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 22 sierpnia 2025 r.

Poz. 3375

WYROK NR II SA/RZ 1627/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 24 czerwca 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Maria Mikolik /spr./ Sędziowie WSA Karina Gniewek - Berezowska AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 czerwca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Mielcu na uchwałę Rady Miejskiej w Przecławiu z dnia 25 lutego 2022 r. nr XLIV/358/2022 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Przecław uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uzasadnienie Uchwałą z 25 lutego 2022 r. nr XLIV/358/2022 Rada Miejska w Przecławiu (dalej: "Rada" lub "Organ") ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Przecław uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach. Stosownie do § 1 uchwały, z dniem 1 stycznia 2022 r. ustalono ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Przecław w wysokości: 1) 15,00 zł - za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej; 2) 5,00 zł - za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu. Zgodnie z § 4 uchwały, uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego 2 marca 2022 r., pod poz. 899. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, Prokurator Rejonowy w Mielcu wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 pkt 1 opisanej wyżej uchwały. Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił istotne naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) – dalej: "u.s.g." oraz art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 244) – dalej: "u.o.s.p.", poprzez ustalenie w § 1 pkt 1 uchwały ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych w wysokości 15 zł za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej, co stanowi przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego. Skarżący podniósł, że przepis art. 15 ust. 2 u.o.s.p. uprawnia radę miejską do ustalenia ekwiwalentu 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. Zawarcie w § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały zapisów dotyczących naliczania ekwiwalentu za każdą rozpoczętą godzinę udziału wprowadzają zaś dowolność uznania ram czasowych momentu zdarzenia uprawniającego do wypłacenia ekwiwalentu. Jest to bowiem pojęcie węższe od regulacji przyjętej przez ustawodawcę. W ocenie Prokuratora, posłużenie się w zaskarżonym akcie odmiennym słownictwem niż w przepisie ustawy rodzi uzasadnione obawy, że przy realizacji prawa do ekwiwalentu będzie on naliczany w sposób uznaniowy. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Zdaniem Organu zaskarżona

uchwała nie zmodyfikowała sposobu naliczenia ekwiwalentu i w żadnym aspekcie nie narusza przepisów prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Kontrola uchwał stanowiących akty prawa miejscowego poddana została kognicji Sądu na podstawie art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2022 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) oraz art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2022 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej: P.p.s.a.). Rozstrzygając w tym przedmiocie na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W przeciwnym razie skargę oddala na podstawie art. 151 p.p.s.a. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. Wobec powyższego konieczne jest odniesienie się do przepisów ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.; dalej: "u.s.g."), gdzie zostały przewidziane dwa rodzaje naruszeń: istotne i nieistotne (art. 91 u.s.g.). Przepis art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. stanowi, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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 (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sądów administracyjnych oraz stanowiskiem doktryny, do istotnych wad uchwały, które skutkować będą stwierdzeniem jej nieważności należy: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805, wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1699/19, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, "Samorząd terytorialny" 2001, z. 1-2, s. 101-102). Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą ex tunc, co powoduje, że dany akt czy jego część, nie wywołuje skutków prawnych od samego początku. Po przeprowadzeniu kontroli zaskarżonej uchwały pod względem jej zgodności z prawem Sąd stwierdził, że została ona podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wydawanym w ramach delegacji ustawowej, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Podstawę prawną do wydania zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy, zawarte w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. poz. 2490, dalej: "o.s.p.") w następującym brzmieniu. Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny (art. 15 ust. 1 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 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 (art. 15 ust. 2 o.s.p.). Wielokrotnie kontrolując uchwały wydawane w oparciu o ten przepis Sądy podkreślały wagę przepisu, wynikające z niego konsekwencje w naliczaniu ekwiwalentu dla strażaków ratowników i wynikający z tego zakaz modyfikacji przepisów ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2023 r., sygn. akt III OSK 2588/22 (LEX nr 3606362) zwrócił uwagę, że użyte przez ustawodawcę w wyżej wskazanym przepisie pojęcie "uczestnictwa" odzwierciedla określony przedział czasu, w którym strażak ratownik OSP pozostaje zaangażowany w działania ratownicze. Ustawodawca zdecydował się dookreślić moment rozpoczęcia owego uczestnictwa, zastrzegając, iż jest nim "zgłoszenie wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej" (art. 15 ust. 2 u.o.s.p.). Doprecyzowanie tej kwestii na poziomie ustawowym, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zasadniczo powinno czynić zbędnym normowanie jej w uchwale ustalające wysokość ekwiwalentu. 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 restrykcyjnego zakazu powtórzeń przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego, ale bezwzględny zakaz wprowadzania zapisów sprzecznych z zapisami ustawy. W świetle przedstawionego wyroku, który co należy podkreślić zaakceptował stanowiska wojewódzkich sądów administracyjnych, rację przyznać należy Prokuratorowi, że treść kwestionowanej uchwały z 25 lutego 2022 r. nie pozwala przyjąć, iż właściwie realizuje upoważnienie normotwórcze z art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Jak przyjęto w § 1 zaskarżonej uchwały: "Ustala się z dniem 01.01.2022 r. ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Przecław w wysokości: 1) 15,00 zł - za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej; 2) 5,00 zł - za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu." Treść wskazanego przepisu rodzi zasadniczą niepewność, czy ustalone kwoty ekwiwalentu dla strażaka ratownika za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej, w szkoleniu lub ćwiczeniu przysługują za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. W zaskarżonej uchwale pominięto ustawowy warunek dotyczący powstania uprawnienia do ekwiwalentu w postaci momentu "od zgłoszenia wyjazdu z jednostki". Tym samym w zaskarżonej uchwale Rada Gminy dokonała niedopuszczalnej modyfikacji treści przepisu ustawy wprowadzając do niej zapis, że dla strażników ratowników Ochotniczej Straży Pożarnych ustala się ekwiwalent pieniężny za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, w szkoleniu lub ćwiczeniu, podczas gdy, jak wyżej wskazano, ustawodawca przewidział wypłatę ekwiwalentu za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, które powiązał z rozpoczętą godziną, liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki. W świetle powyższego stanowiska, jakkolwiek modyfikacja pojęcia uczestnictwa w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu i związanej z nim wypłaty ekwiwalentu dokonana w wydanej na podstawie tego przepisu uchwale stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje nieważnością tych przepisów. Zatem z porównania przepisów uchwały i ustawy wynika, że przepisy uchwały są mniej korzystne. O ile bowiem ustawodawca wprowadza prawo naliczania ekwiwalentu już od chwili zgłoszenia wyjazdu z jednostki, prawodawca lokalny uzależnia początek wypłaty ekwiwalentu od każdej rozpoczętej godziny udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, a także w szkoleniu lub ćwiczeniu (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 7 listopada 2023 r., II SA/Rz 898/23, LEX nr 3637495). Redakcja § 1 zaskarżonej uchwały mogłaby prowadzić do sporów, co do rozpoczęcia terminu liczenia należnego dla strażaka ratownika OSP ekwiwalentu, np. wywodzeniu, że taki ekwiwalent liczony powinien być nie od zgłoszenia wyjazdu, lecz okresu wcześniejszego, jak przykładowo zgłoszenia gotowości czy pojawienia się w jednostce OSP (zob. również wyrok NSA z 19 lutego 2025r., III OSK 1596/23, Lex nr 3833128). W świetle powyższego stwierdzono, że Rada Gminy wprowadziła do uchwały postanowienia modyfikujące przepisy ustawy, co prowadzi do wniosku, że § 1 zaskarżonej uchwały istotnie narusza prawo. Jednocześnie wyeliminowanie z obrotu prawnego § 1 powoduje, że tracą rację bytu pozostałe przepisy zaskarżonej uchwały. W związku z powyższym Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.