



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 1 września 2025 r.

Poz. 3431

WYROK NR II SA/RZ 80/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 25 czerwca 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur-Selwa /spr./ Sędziowie WSA Paweł Zaborniak WSA Piotr Godlewski Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 czerwca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku na uchwałę Rady Miejskiej w Ulanowie z dnia 22 lutego 2024 r. nr L/425/2024 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku (dalej: "Prokurator") jest uchwała Nr L/425/2024 Rady Miejskiej w Ulanowie (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia 22 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2024 r. poz. 1508). Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2023 r. poz. 40 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 194 z późn. zm.; dalej: "u.o.s.p."). W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Prokurator zaskarżył uchwałę w części, tj. w zakresie § 1 co do zasady, § 1 ust. 2, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w zaskarżonej części i zarzucając naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 15 ust. 1 i ust. 2 u.o.s.p., poprzez wykroczenie poza delegację ustawową. Prokurator w pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że zgodnie z § 1 uchwały, "ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Ulanów". Tymczasem treść art. 15 ust. 1 u.o.s.p. traktuje o strażaku ratowniku OSP, które jest pojęciem węższym niż pojęcie "członka Ochotniczej Straży Pożarnej", o jakim mowa w zaskarżonej uchwale. Z kolei w § 1 ust. 2 uchwały, uregulowana została wysokość ekwiwalentu za uczestnictwo w szkoleniu pożarniczym i ćwiczeniu organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. Tymczasem przepis art. 15 ust. 1 u.o.s.p. przewiduje prawo do ekwiwalentu za uczestnictwo w "działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu". Uchwała zawężyła zatem w niedopuszczalny sposób uczestniczenie w działaniu ratowniczym oraz w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym, za które przysługuje ekwiwalent tylko do tych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie. Organ wyjaśnił, że pojęcie "członkowie" użyte w uchwale jest pojęciem tożsamym do zastosowanego w ustawie. Inni członkowie OSP niż strażak ratownik OSP oraz kandydat na strażaka ratownika OSP nie uczestniczą w działaniach, za które, zgodnie z przepisami ustawy, należy się ekwiwalent. Adresat normy wskazany został de facto w art. 15 ust. 1 u.o.s.p. Nadto zdaniem organu, bezrefleksyjne cytowanie ustawy może naruszać wyrażony w § 137 Rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" zakaz powtarzania w uchwale przepisów innych aktów normatywnych. Organ podniósł następnie, że wbrew wskazaniom Prokuratora, wyrażony w uchwale katalog organizatorów szkoleń lub ćwiczeń, za które przysługuje ekwiwalent, nie jest katalogiem zamkniętym. Przepis art. 15 ust. 1 u.o.s.p. przewiduje prawo do ekwiwalentu za uczestnictwo

w "działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu", przy czym w art. 3 pkt 6 u.o.s.p. wskazano, że chodzi o "organizowanie ćwiczeń oraz udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty". Zdaniem organu nie wykluczało to możliwości wypłaty ekwiwalentu, jeżeli szkolenie było organizowane przez inny podmiot niż państwowa straż pożarna lub gmina, ale co do zasady strażacy z terenu gminy korzystają wyłącznie ze szkoleń organizowanych jedynie przez te dwa podmioty. Z kolei wyeliminowanie zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego spowodowałoby przerwanie ciągłości i porządku uchwał w tym przedmiocie, a także konieczność podjęcia przez organ gminy kolejnej uchwały i to ze wsteczną mocą obowiązującą. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Skarga jest zasadna, choć nie wszystkie jej zarzuty zasługują na uwzględnienie. 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 (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 (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 - 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. Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g. 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, że 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. W przypadku aktów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, które mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), istotnym jest przede wszystkim ustalenie, czy akt podlegający kontroli wszedł do obrotu prawnego, zgodnie z wymaganą procedurą i odpowiada przepisom prawa, upoważniającym do jego wydania. Wykorzystywanie kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Dlatego każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę. Zgodnie 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. Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Miejskiej w Ulanowie nr L/425/2024 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego w dniu 14 marca 2024 r. (Dz.U. Woj. Podkarpackiego z 2024 r.1508) i była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego, jak i orzeczenia Sądu Administracyjnego. Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały w oparciu o powołane wyżej kryteria Sąd stwierdził, że skarga prokuratora zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie z art. 15 ust. 2 w brzmieniu z dnia podjęcia zaskarżonej uchwały – 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. Ekwiwalentu pieniężny jest wypłacany z budżetu właściwej gminy. Uchwała ustalająca wysokość ekwiwalentu za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu wyraża się określoną stawką ekwiwalentu, która ma charakter generalny i abstrakcyjny w tym znaczeniu, że abstrahuje od konkretnych okoliczności podmiotowo-przedmiotowych, w których strażak uzyskuje uprawnienie do tego świadczenia. Ta cecha podjętej przez radę gminy uchwały na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy pozwala na przypisanie jej przymiotu aktu prawa miejscowego /vide: wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 września 2024 r., sygn. akt III SA/Łd 461/24/. Tym samym akt ten podlega ocenie w świetle art. 91 ust. 1 u.s.g., stąd ustalenie w jego treści regulacji sprzecznych z prawem skutkować musi stwierdzeniem ich nieważności. Zakwestionowany przepis § 1 uchwały jest niezgodny z ustawą kompetencyjną, w zakresie w jakim wykracza poza zakres delegacji ustawowej, stanowiąc o wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego członkom Ochotniczej Straży Pożarnej. Trafnie bowiem zauważył Prokurator, że przepis art. 15 ust. 1 ustawy posługuje się pojęciem "strażak ratownik Ochotniczej Straży Pożarnej", które nie jest tożsame z pojęciem "członek Ochotniczej Straży Pożarnej", zastosowanym w zaskarżonej uchwale. Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy, ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej "strażakami Ochotniczej Straży Pożarnej". W myśl zaś art. 8 ustawy "strażakiem ratownikiem Ochotniczej Straży Pożarnej" jest strażak Ochotniczej Straży Pożarnej, który: 1) ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1, 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. Z powyższych przepisów wynika zatem, że ustawowe pojęcie "strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej", o którym mowa w art. 15 ust. 1 u.o.s.p., jest węższe aniżeli pojęcie "członka ochotniczych straży pożarnych", o jakim mowa w zaskarżonej uchwale. Zaskarżona w sprawie uchwała rozszerza zatem – w sposób nieuprawniony – krąg osób, na rzecz których przyznany zostaje ekwiwalent. W konsekwencji, jak zasadnie wskazał Prokurator, zaskarżona uchwała wychodzi poza zakres podmiotowy regulacji przekazanej radom gmin na podstawie ustawy kompetencyjnej i przyznaje uprawnienia grupie członków OSP, której uprawnień nie przyznaje ustawa. Oczywistym jest, że uchwalając akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, a normy kompetencyjne powinny być odczytywane w sposób literalny. Jeżeli natomiast organ uchwałodawczy narusza wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym – a taka sytuacja wystąpiła w przedmiotowej sprawie – to mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu. Jednolicie wskazuje się bowiem w literaturze i orzecznictwie, że podstawą do wyeliminowania z obrotu prawnego aktu winno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego charakter (por. wyrok NSA z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III FSK 4957/21, CBOSA). Niezależnie od powyższego użycie przez normodawcę w § 1 ust. 2 sformułowania szkoleniu pożarniczym i ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, oznacza że wykroczone poza granice delegacji ustawowej, która nie wskazuje podmiotów, których szkolenia będą wiązały się z wypłatą ekwiwalentu. Jednocześnie naruszenie to ma charakter istotny ze względu na to, że zawęża uprawnienia wynikające z ustawy. Taki sposób redagowania przepisów rangi podustawowej pozostaje w sprzeczności z podstawowymi regułami prawa i dlatego nie może zostać zaakceptowany. Niezależnie od powyższego Sąd stwierdza, że wielokrotnie kontrolując uchwały wydawane w oparciu o art. 15 ust. 2 ustawy, 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, Sąd stwierdza, że treść kwestionowanej uchwały 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 wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Ulanów: 1. Za uczestnictwo w działaniu ratowniczym i akcji ratowniczej – 28 złotych za każdą rozpoczętą godzinę udziału. 2. Za uczestnictwo w szkoleniu pożarniczym i ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę – 14 złotych za każdą rozpoczętą godzinę udziału". Treść § 1 ust. 1 uchwały rodzi zasadniczą niepewność, czy ustalone kwoty ekwiwalentu za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych przysługują za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. W zaskarżonej uchwale pominięto ustawowy warunek w postaci momentu "od zgłoszenia wyjazdu". 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 i akcji ratowniczej (ust. 1), podczas gdy, jak wyżej wskazano, ustawodawca uzależnił wypłatę ekwiwalentu od uczestnictwa w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, które powiązał z rozpoczętą godziną, liczoną od zgłoszenia wyjazdu. W świetle powyższego stanowiska, jakakolwiek modyfikacja pojęcia uczestnictwa w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej 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, 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 ust. 1 zaskarżonej uchwały istotnie narusza prawo. Odnośnie zarzutu naruszenia § 2 uchwały, Sąd zauważa, że nie został on w żaden sposób uzasadniony w skardze, a Sąd nie znalazł podstaw do zakwestionowania poprawności jego treści. Reasumując, wyeliminowanie z obrotu prawnego § 1 ust. 1 i 2 skarżonej uchwały powoduje, że pozostałe jej przepisy tracą sens. W związku z powyższym Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.