

Sygn. akt II SA/OI 441/25



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 listopada 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący sędzia WSA Bogusław Jażdżyk
Sędziowie sędzia WSA Tadeusz Lipiński (spr.)
 asesor WSA Grzegorz Klimek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 listopada 2025 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ostródzie
na uchwałę Rady Miejskiej w Ostródzie
z dnia 27 kwietnia 2022 r., nr LV/308 /2022
w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków
ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej w Ostródzie
stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

REFERENT

Natalia Stemplewska

Wyrok jest prawomocny

od dnia: 3 stycznia 2026 r.

Krzysztof Nesterek
podpis/st. referendarza sądowego

ODPIS



UZASADNIENIE

Rada Miejska w Ostródzie podjęła w dniu 27 kwietnia 2022 r. uchwałę Nr LV/308/2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej w Ostródzie (dalej jako: uchwała), powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej jako: u.s.g.), oraz art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych (dalej jako: u.o.s.p.).

Skargę na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Ostródzie (dalej jako: Prokurator lub skarżący), zarzucając istotne naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 2 u.o.s.p., poprzez ustalenie mocą zaskarżonej uchwały ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach, ćwiczeniach podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 u.o.s.p. uprawnia radę gminy (miasta) do ustalenia wysokości ekwiwalentu, naliczanego „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu jednostki ochotniczej straży pożarnej” w konsekwencji czego zaskarżona uchwała pozostaje sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej radom gmin (miast) na podstawie ustawy kompetencyjnej.

W związku z powyższym Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W uzasadnieniu skarżący podniósł, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Rada zobowiązana była do wyczerpania wszystkich wskazanych w art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p. elementów, niedopuszczalne jednak było zamieszczanie w uchwale sformułowań nie znajdujących uzasadnienia w upoważnieniu ustawowym.

Zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej radom gmin na podstawie ustawy kompetencyjnej, która uprawniała radę do ustalenia wysokości ekwiwalentu, naliczanego „za każdą rozpoczętą godzinę”. Rada zaś ustaliła ekwiwalent pieniężny za uczestnictwo w działaniach, akcjach, szkoleniach czy ćwiczeniach.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Gminy Ostróda wniósł o umorzenie postępowania.

W uzasadnieniu wskazano, że w dniu 26 czerwca 2025 r. na sesji Rady Miejskiej w Ostródzie skarga Prokuratora została uwzględniona w całości w ten sposób, że podjęto nową uchwałę zgodną z obowiązującymi przepisami prawa, natomiast zaskarżona uchwała utraciła moc.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, w zakresie swej właściwości, przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. W myśl art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 147 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że uchwała wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

Stosownie do art. 91 ust. 1 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, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). W doktrynie i w orzecznictwie przyjmuje się, że „istotne” naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102; wyrok NSA z 27 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2517/18, dostępny w CBOSA).

Za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa, jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA: z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, z 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, dostępne w CBOSA). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś

konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 k.p.a. Za nieistotne naruszenie prawa należy natomiast uznać takie naruszenie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak np. nieścisłość prawna, czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu organu gminy.

W świetle powyższych kryteriów sąd rozpoznający niniejszą sprawę uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Nie budzi wątpliwości, że zakwestionowana przez Prokuratora uchwała w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej w Ostródzie stanowi akt prawa miejscowego, gdyż zawiera ona normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, tj. normy prawne, które adresowane są do każdego mieszkańca gminy znajdującego się w określonej w tej normie sytuacji.

W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Stosownie do art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Niedopuszczalne jest zarówno pomijanie przez radę gminy materii przekazanej temu organowi do uregulowania na mocy delegacji ustawowej, jak i regulowanie tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego bądź też modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu. Podkreślić należy, że art. 7 Konstytucji RP nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Realizując kompetencję, organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zaznaczyć przy tym należy, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Należy zauważyć, że art. 15 ust. 1 i 1a u.o.s.p. określa, komu przysługuje ekwiwalent pieniężny. Natomiast art. 15 ust. 2 u.o.s.p. stanowi, że 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

Sygn. akt II SA/OI 441/25

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 (art. 15 ust. 2 o.s.p.).

Z powołanych wyżej regulacji jednoznacznie wynika, że to rada gminy została upoważniona do ustalenia wysokości ekwiwalentu, o którym mowa w art. 15 ust. 1 i 1a u.o.s.p. Ustawodawca zastrzegł jedynie, że ustalona kwota nie może przekroczyć 1/175 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto, ogłoszonego przez Prezesa GUS przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego. Oznacza to, że rada gminy została upoważniona do określenia konkretnej stawki (kwoty) ekwiwalentu, co z kolei pozwala na obliczenie wysokości ekwiwalentu przysługującego konkretnemu strażakowi ratownikowi obliczonego według zasad określonych w zd. drugim art. 15 ust. 2 u.o.s.p.

Jak wskazano w wyroku NSA z 13 września 2023 r. (sygn. akt III OSK 2588/22, dostępny w CBOSA) „posługując się terminologią przyjętą przez ustawodawcę należy odróżnić "ustalenie wysokości ekwiwalentu" od "naliczenia wysokości ekwiwalentu". Ustalenie wysokości ekwiwalentu należy do rady gminy, która w podjętej na podstawie art. 15 ust. 2 u.o.s.p. uchwale ma obowiązek określić kwotową wysokość stawki za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa strażaka ratownika OSP w działaniu ratowniczym.

Zatem ustalenie wysokości ekwiwalentu powinno polegać na określeniu konkretnej kwoty pieniężnej, przy czym kwota ta ma przysługiwać za każdą rozpoczętą godzinę (w przypadku akcji ratowniczych i ćwiczeń od zgłoszenia wyjazdu). Dlatego też określenie należnej kwoty, w wysokości 27,65 zł., bez uwzględnienia czasu jaki upłynął od zgłoszenia wyjazdu do zakończenia np. akcji ratowniczej nie spełnia warunku wynikającego z art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Organ stanowiący gminy nie zrealizował w związku z tym prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 15 ust. 2 u.o.s.p.

Podkreślić należy, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący gminy musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, a normy kompetencyjne powinny być odczytywane w sposób literalny. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą, co stanowi z reguły istotne naruszenie prawa. Jeżeli zatem organ stanowiący

Sygn. akt II SA/OI 441/25

wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym - a taka sytuacja wystąpiła w niniejszej sprawie - to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a więc z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu (por. wyrok NSA z 13 września 2023 r. sygn. akt III OSK 2588/22; wyrok NSA z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III FSK 4957/2, dostępne w CBOSA).

Wskazane wyżej naruszenie przepisów prawa, polegające na przyjęciu tylko jednej wysokości kwoty należnej za działania ratownicze, ćwiczenia czy szkolenia bez uwzględnienia długotrwałości tych działań i czasu od którego należy rozpocząć naliczanie ustalonych przez radę gminy kwot uzasadniało stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Natomiast uchylenie zaskarżonej uchwały przez organ, który ją podjął przed wydaniem wyroku przez sąd administracyjny nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tę uchwałę. Należy bowiem zauważyć, że skutki stwierdzenia nieważności uchwały, polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia, są dalej idące niż uchylenie uchwały, które wywiera skutki od daty uchylenia. W związku z tym uchylenie uchwały przez organ stanowiący gminy nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania sądowego wywołanego skargą na ten akt, ponieważ sąd administracyjny posiada uprawnienie do stwierdzenia nieważności takiego aktu, a więc orzeczenia o wadliwości od chwili jego podjęcia (ex tunc). Wówczas uchwałę tę należy potraktować tak, jakby nigdy nie została podjęta – co może mieć znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie tego aktu (por. wyrok NSA z 9 stycznia 2014 r. o sygn. akt II GSK 1571/12, wyrok NSA z 28 stycznia 2016r. o sygn. akt II FSK 355/14, dostępne w CBOSA). W związku z tym sąd administracyjny jest uprawniony do kontroli także nieobowiązującej już uchwały rady gminy, gdyż wydanie wyroku stwierdzającego jej nieważność znosi skutki uchwały w tym zakresie – od samego początku ich obowiązywania, dając możliwość weryfikacji czynności opartych na nielegalnym akcie. Uchylenia uchwały nie można bowiem utożsamiać z uwzględnieniem skargi (por: wyrok NSA z 7 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07, wyrok NSA z 18 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2630/17, dostępne w CBOSA).

Mając powyższe na względzie Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

REFERENT

Natalia Stępielewska

