

DARIUSZ P. KAŁA

Zakaz powtarzania treści art. 15 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych w uchwałach ekwiwalentowych

GLOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
Z DNIA 13.09.2023, III OSK 2588/22

Prohibition on Repeating the Content of Article 15 of the Volunteer Fire Brigades Act in the Resolutions on Allowances

Abstract

The gloss concerns the Act on voluntary fire brigades, which is located in the area of fire protection law. The considerations undertaken in the study focus on the decision of the Supreme Administrative Court concerning the resolution on the amount of the cash equivalent for firefighters of voluntary fire brigades for participation in rescue operations and actions, training and exercises. The publication criticises the court's thesis regarding the content of the equivalence resolution. The NSA wrongly allows for the possibility of repeating the content of Article 15 of the Act on Volunteer Fire Brigades in the equivalence resolution. The above-mentioned problems are also related to the issue of § 137 of the Rules of Legislative Technique presented in the publication.

KEYWORDS: voluntary fire brigade, cash allowance for firefighters, municipal government, fire protection, principles of legislative technique

SŁOWA KLUCZOWE: ochotnicza straż pożarna, ekwiwalent pieniężny dla strażaków, samorząd gminny, ochrona przeciwpożarowa, zasady techniki prawodawczej

DARIUSZ P. KAŁA – doktor nauk prawnych, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie, ORCID – 0000-0002-2886-9117, e-mail: ave10@op.pl

1 | Wprowadzenie

Orzeczenie to dotyczy kwestii regulowania na poziomie samorządu gminnego świadczenia majątkowego za służbę w ochotniczych strażach pożarnych. Głosowane orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego^[1] zasługuje na zainteresowanie z kilku powodów. Po pierwsze, nauka prawa rzadko podejmuje problematykę prawa ochrony przeciwpożarowej, w tym prawa ochotniczych straży pożarnych i świadczeń majątkowych dla strażaków^[2]. Po drugie, głosowane orzeczenie jest prawomocne^[3], nie było dotychczas przedmiotem naukowej oceny, a wywody zawarte w niniejszym opracowaniu stanowią uzupełnienie luki w nauce prawa. Po trzecie, wyrok ten stanowi opowiedzenie się po jednej z występującej w orzecznictwie linii orzeczniczej i nie powinien stać się „precedensem de facto”, tym bardziej że stanowi kontrę do zarysowującej się trafnej linii orzeczniczej. Po czwarte, problem poruszony w głosie ma wymiar nie tylko teoretyczno-prawny, ale także praktyczny i dotyczy wszystkich, czyli ponad 2400 gmin w Polsce oraz wszystkich, czyli około 16.000 jednostek ochotniczych straży pożarnych i ponad 700.000 strażaków ochotników.

Niniejsze opracowanie stanowi kontynuację dotychczasowych badań autora w tym obszarze^[4]. Od czasu wejścia w życie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych z dniem 1 stycznia 2022 r.^[5] sądy administracyjne wydały rekordową liczbę prawie 200 orzeczeń odnoszących się do ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP, biorąc pod uwagę, że orzeczeń wydanych w odniesieniu do art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, zastąpionego przez art. 15 ustawy o OSP, było tylko kilka-naście w okresie około 30 lat jego obowiązywania. Sytuacja ta jest efektem

¹ Wyrok z 13 września 2023, III OSK 2588/22, CBOSA – orzeczenie to zostało omówione w publikacji: Krzysztof Bałkowski, „Trzeba wskazać, że ekwiwalent dla strażaka OSP to wynagrodzenie godzinowe” *Dziennik Gazeta Prawna*, 5 października 2023. [dostęp: 3.11.2023].

² Ochotnicza straż pożarna dalej jako OSP.

³ Wyrok został opublikowany na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/75914B4479>. [dostęp: 20.10.2023].

⁴ Zob. np. Dariusz Piotr Kała, *Ochotnicze straże pożarne. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 141-169; Dariusz Piotr Kała, *System finansowania ochotniczych straży pożarnych w Polsce* (Gdańsk: ODDK, 2020), 141-147; Dariusz Piotr Kała, *Ekwiwalent pieniężny dla członków ochotniczych straży pożarnych. Orzecznictwo, wzory pism, tablice* (Gdańsk: ODDK, 2018).

⁵ Dz. U. z 2023 r., poz. 194 z późn. zm.

pośpiesznie przyjmowanej ustawy o OSP, bez okresu *vacatio legis*, co sprawiło, że gminy w pośpiechu wdrażały ustawę o OSP, co skazało je na liczne błędy tworzonego przez nich prawa^[6].

Przez prawie dwa lata obowiązywania ustawy o OSP w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono wiele tez prawnych, ale zasadne jest poddanie analizie tej będącej przedmiotem niniejszego opracowania. Przykładowo sądy trafnie uznawały, że:

Przepis art. 15 ust. 1 u.o.s.p., posługuje się pojęciem „strażak ratownik OSP”, które to pojęcie nie jest tożsame z pojęciem „członek jednostek ochotniczych straży pożarnych”, użytym w zaskarżonej uchwale. Co więcej pojęcie „strażak ratownik OSP” jest pojęciem węższym od użytego w uchwale pojęcia „członek jednostek ochotniczych straży pożarnych”, co wynika z art. 8 u.o.s.p. Przepis ten wyszczególnia warunki, po spełnieniu których strażak OSP, staje się strażakiem ratownikiem OSP^[7];

Omawiany przepis art. 15 ust. 1 u.o.s.p., normuje cztery rodzaje aktywności: – uczestnictwo w działaniu ratowniczym, – uczestnictwo w akcji ratowniczej, – uczestnictwo w szkoleniu oraz – uczestnictwo w ćwiczeniu. Tymczasem w zaskarżonej uchwale w jej § 1 pkt 2 przyznano uprawnienia do ekwiwalentu za udział: – w „szkoleniach pożarniczych”, oraz w „ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę M.”. Rada Gminy niezgodnie z ustawą zawężyła więc działania za które służy ekwiwalent do szkoleń „pożarniczych”, oraz do ćwiczeń, organizowanych jedynie przez Państwową Straż Pożarną. Postawiony więc w skardze zarzut naruszenia przepisu art. 15 ust. 1 u.o.s.p., okazał się zasadny^[8].

⁶ Zob. np. Dariusz Piotr Kała, *Projekt ekwiwalentu dla strażaka ochotnika do poprawki*. <https://www.prawo.pl/samorzad/ekwiwalent-dla-strazaka-ochotnika-projekt-zmian-w-ustawie-o-osp,508555.html>. [dostęp: 20.10.2023]; Dariusz Piotr Kała, *Błąd w ustawie – strażacy ochotnicy nie dostają ekwiwalentu za akcje*. <https://www.prawo.pl/samorzad/strazacy-ochotnicy-bez-prawa-do-wypłaty-ekwiwalentu,512903.html>. [dostęp: 20.10.2023].

⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 03 listopada 2022, II SA/Bd 892/22, CBOSA; Wyrok WSA w Łodzi z 21 grudnia 2022, III SA/Łd 684/22, CBOSA; Wyrok WSA w Poznaniu z 28 kwietnia 2023, III SA/Po 42/23, CBOSA.

⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 1 grudnia 2022, II SA/Bd 734/22, CBOSA; Wyrok WSA w Łodzi z 21 grudnia 2022, III SA/Łd 684/22, CBOSA.

W orzecznictwie wydanym na bazie ustawy o OSP utrwalano także linie orzecznicze ukształtowane na bazie przepisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Przykładem takiej tezy jest słuszne twierdzenie sądu, że:

Uchwała w sprawie wysokości ekwiwalentu jest aktem prawa miejscowego, a jej przepisy stanowią podstawę dla strażaków ratowników OSP do występowania względem gminy z roszczeniem o wypłatę ekwiwalentu w określonej wysokości, płatnego z jej budżetu^[9].

2 | Stan faktyczny

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym. W dniu 23 marca 2022 r. Rada Gminy Goszczanów podjęła uchwałę Nr XXXV/209/22 w sprawie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej z terenu gminy Goszczanów.

7 kwietnia 2022 r. wojewoda łódzki zawiadomił Radę Gminy Goszczanów o wszczęciu postępowania nadzorczego, wskazując na wątpliwości w zakresie brzmienia § 1 ww. uchwały, zgodnie z którym Rada ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakowi ratownikowi ochotniczej straży pożarnej z terenu gminy Goszczanów za udział: w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej w wysokości 14,00 zł (pkt 1), w szkoleniu lub ćwiczeniu w wysokości 8,00 zł (pkt 2). Zdaniem organu nadzoru powyższym przepisem Rada Gminy dokonała niedopuszczalnej modyfikacji regulacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. poz. 2490, dalej: u.o.s.p.). Rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda Łódzki stwierdził nieważność § 1 uchwały Rady Gminy Goszczanów z 23 marca 2022 r. Nr XXXV/209/22 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej z terenu gminy Goszczanów.

⁹ Wyrok WSA w Łodzi z 25 stycznia 2023, III SA/Łd 597/22, CBOSA; Wyrok WSA w Gdańsku z 16 lutego 2023, III SA/Gd 694/22, CBOSA; Wyrok WSA w Krakowie z 24 maja 2023, III SA/Kr 197/23, CBOSA – zobacz linia orzecznicza na podstawie art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej – Kała, *Ekwiwalent pieniężny*, 38-39.

Na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody Gmina Goszczanów wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wojewoda Łódzki wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko przedstawione w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wyrokiem z 26 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 441/22 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi oddalił skargę. Na powyższy wyrok Rada Gminy Goszczanów wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżając to orzeczenie w całości. NSA wyrokiem z dnia 13 września 2023 r. oddalił skargę kasacyjną Gminy Goszczanów w całości.

3 | Stanowisko NSA

Naczelny Sąd Administracyjny wyraził w swoim orzeczeniu co najmniej trzy tezy prawne, z których dwie zasługują na aprobatę, a jedna nie. Z tego względu glosa ma charakter częściowo krytyczny. Ponieważ dwie tezy nie budzą obecnie rozbieżności ani w orzecznictwie, ani w nauce prawa należy je zaaprobować i skomentować trzecią tezę, która jest nietrafna i przyczyni się do kontrowersji w orzecznictwie oraz rozbieżnych praktyk legislacyjnych w gminach.

Należy w pełni zaaprobować tezę, że uchwała w sprawie wysokości ekwiwalentu ma charakter aktu prawa miejscowego^[10]. Należy w pełni zaaprobować tezę, że stawka ekwiwalentu musi być określona kwotowo^[11].

Teza NSA, której nie można zaaprobować, sprowadza się do uznania, że w uchwale rady gminy w sprawie ekwiwalentu można powtórzyć część art. 15 u. OSP. Teza ta została wyrażona w następującym wywodzie prawnym:

¹⁰ Teza ta jest obecna w orzecznictwie sądów i administracji od dawna i obecnie nie budzi żadnych rozbieżności – zob. Kała, *Ekwiwalent pieniężny*, 38 i n. Kała, *Ochotnicze straże*, 150-151.

¹¹ Teza ta dotychczas nie pojawiała się w orzecznictwie, więc należy ją „powitać” z radością. Została już jednak wcześniej postawiona w doktrynie prawa i nie była kwestionowana – zob. Kała, *Ekwiwalent pieniężny*, 74-75; Kała, *Ochotnicze straże*, 152. Uzupełniając należy wskazać, że stawka ekwiwalentu nie może być określana ułamkowo.

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 zasadniczo powinno czynić zbędnym normowanie jej w uchwale ustalające wysokość ekwiwalentu. Upoważnienie do ustalenia wysokości ekwiwalentu zawarte w treści art. 15 ust. 2 u.o.s.p. nie umocowuje bowiem do określenia zakresu uprawnienia do tego ekwiwalentu. Materia ta została unormowana na poziomie ustawowym. Nie oznacza to jednak, wbrew twierdzeniom skarżącej kasacyjnie Gminy, 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. Rację ma Sąd pierwszej instancji, że realizacja konstytucyjnej zasady działania na podstawie i w granicach prawa nie oznacza restrykcyjnego zakazu powtórzeń przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego. Takie powtórzenia należy traktować jako *superfluum normatywne*, a więc nieszkodliwe powielenie przepisu ustawowego w akcie prawa miejscowego nakierowane na poprawę jego czytelności i komunikatywności – *superflua admittere securius est, quam necessaria omittere* (bezpieczniej jest dopuścić rzeczy zbyteczne aniżeli opuścić rzeczy konieczne).

4 | Ocena stanowiska NSA

4.1. Istota problemu

Istota analizowanego tu problemu dotyczy zastosowania § 137 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r.^[12] Kluczowa jest odpowiedź na pytanie: czy rada gminy uchwalając uchwałę w sprawie wysokości ekwiwalentu powinna w jej treści zawrzeć część art. 15 u. OSP^[13], czy wystarczy, że wskaże

¹² Dz.U. z 2016 r., poz. 283 – dalej jako ZTP.

¹³ Chodzi o zwrot „za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań”.

wysokość stawki ekwiwalentu za udział w poszczególnych aktywnościach, takich jak działania ratownicze, akcje ratownicze, ćwiczenia, szkolenia?

Trzeba też zwrócić uwagę, że zgodnie z § 143 ZTP do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Rozważany tutaj problem dotyczy zastosowania § 137 ZTP, który stosuje się do aktów prawa miejscowego, czyli także do uchwał rad gmin na mocy § 143 ZTP. Zwrot „stosuje się odpowiednio” nie zmienia tej tezy. Nie zasadne było by przyjąć taką wykładnię zwrotu ustawowego „odpowiednio”, na mocy którego uznano by, że § 137 ZTP nie ma zastosowania do aktów prawa miejscowego. Tym bardziej, że zakaz powtarzania jednych aktów prawa w innych ma charakter systemowy i generalnie stosuje się do większości aktów prawa w systemie prawa. Przykładem jest tutaj § 4 ust. 1-2 ZTP, zgodnie z którym ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach; w ustawie nie powtarza się również postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe. Przykładem jest także § 118 ZTP, zgodnie z którym w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

4.2. Wykładnia doktrynalna § 137 ZTP

Zgodnie z § 137 ZTP w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Przepis ten wydaje się być klarowny i jasny w swej treści. Pomimo to stał się przedmiotem licznych orzeczeń sądowych oraz wypowiedzi nauki prawa.

Należy się zgodzić ze stanowiskiem doktryny prawa, że: „Analizując § 137 ZTP, należy zauważyć, że zakaz powtarzania określony w tym przepisie nie jest bezwzględny”^[14]. Należy się także zgodzić ze stanowiskiem doktryny, że:

¹⁴ Por. *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, red. Dariusz Szafranski, Wojciech

Przepisy wewnętrznie obowiązujące zawierające powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących naruszają nie tylko § 137 ZTP, ale przede wszystkim art. 7^[15] i 87^[16] Konstytucji RP (a w przypadku zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, ministrów i Prezydenta – również art. 93 Konstytucji RP). Należy je traktować jako istotne naruszenie prawa^[17].

Należy się także zgodzić ze stanowiskiem doktryny, że:

Tak jak zgodność przepisów o charakterze podustawowym z ustawami i innymi przepisami wyższej rangi jest warunkiem spójności systemu prawa, tak też unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości tego systemu. Należy sądzić, iż zamieszczanie w aktach podustawowych powtórzeń przepisów wyższej rangi miało, w intencjach prawodawcy, pełnić funkcję „informacyjną” (albowiem funkcję regulacyjną spełniły już właściwe przepisy ustawy). Stosowanie takiej z pozoru pożytecznej techniki redakcyjnej jest w gruncie rzeczy działaniem szkodliwym. Wprowadzenie powtórzeń regulacji ustawowej w aktach normatywnych o charakterze wewnętrznym może się stać przyczyną niejasności interpretacyjnych^[18].

System prawny powinien być budowany od ogółu do szczegółu, a to oznacza, że na poziomie bardziej szczegółowym nie powtarza się już zasad wyczerpująco wyrażonych na poziomie bardziej ogólnym. Dotyczy to w szczególności

Białończyk, Andrzej Bielecki, Łukasz Kasiak, Jacek Piecha (Warszawa: C.H. Beck, 2016), Komentarz do § 137, pkt 2.

¹⁵ Art. 7 Konstytucji: Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa

¹⁶ Art. 87 Konstytucji: Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

¹⁷ Por. Grzegorz Wierczyński, „Komentarz do rozporządzenia w sprawie ‘Zasad techniki prawodawczej’”, [w:] idem, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. 2 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), załącznik @1 § 137; Monika Magdalena Dębska w: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz* (Warszawa: Lexis Nexis, 2013).

¹⁸ Por. Tomasz Bąkowski w: Bielski Piotr, Krzysztof Kaszubowski, Marcin Kokoszczyński, Jakub Stelina, Jarosław Krzysztof Warylewski, Grzegorz Wierczyński, Tomasz Bąkowski, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz* (Warszawa: ABC, 2003); Por. *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Komentarz do § 137, pkt 2.

aktów wykonawczych, ze względu na ich wykonawczy, a więc bardziej szczegółowy, charakter^[19].

Od powtarzania przepisów ustaw należy odróżnić posługiwanie się w APM^[20] określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, a także w ustawie zawierającej przepis upoważniający do wydania danego APM. W pierwszej kolejności należy wskazać na sytuacje, w których w APM używa się pojęć powszechnie używanych^[21].

W nauce prawa odnoszącej się do wykładni § 137 ZTP trudno odnaleźć jakieś wyraźnie utrwalone, spójne linie wykładni tej regulacji prawnej. Istniejące poglądy mają raczej charakter wolnych refleksji, czasami powtarzalnych w zapatrywaniach niektórych autorów.

4.3. Wykładnia sądowa § 137 ZTP

Skoro akt prawa miejscowego jest wydawany na podstawie delegacji ustawowej, to tylko przestrzeganie tak zakresu podmiotowego jak i przedmiotowego tej delegacji daje podstawy do uznania danego aktu za zgodny z prawem. Przepis aktu prawa miejscowego nie może ponownie regulować tego samego, co już jest uregulowane w ustawie. Dopuszczalność powtórzeń tej samej regulacji w akcie hierarchicznie niższego rzędu prowadziłaby do powstawania sprzeczności w systemie prawa, a w tym do sytuacji, w której jedna i ta sama norma prawna zostałaby uregulowana w dwóch hierarchicznie odrębnych aktach prawnych i uchylenie jednego z tych aktów nie skutkowałoby automatycznie pozbawieniem obowiązywania danej normy w innym akcie prawnym. Tylko wyjątkowo, gdy zakres delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego określa szeroko zakres regulacji, która obejmuje zarówno regulację ustawową jak i statutową, dopuszczalne jest powtórzenie regulacji w uchwale organu jednostki samorządu terytorialnego. W szczególności dotyczy to statutów jednostek samorządu^[22].

¹⁹ Por. Wierczyński w: „Komentarz do rozporządzenia w sprawie ‘Zasad techniki prawodawczej’”, Załącznik @1 § 137; Dębska w: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*.

²⁰ APM – akt prawa miejscowego.

²¹ Por. *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Komentarz do § 137, pkt 3.

²² Wyrok NSA z 5 stycznia 2023 r., III OSK 6519/21, Legalis nr 2887033.

Za „nieistotne naruszenie prawa” należy uznać m.in. powtórzenie w uchwale organu samorządu terytorialnego regulacji ustawowej, w szczególności, gdy ma ono charakter informacyjny^[23].

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych^[24].

Naruszenie zakazu powtarzania w uchwale i zarządzeniu przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Jednakże z sytuacją regulowania przez gminę tego co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa (ustawowego, wykonawczego), jak również z sytuacją modyfikowania przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, można mieć do czynienia jeżeli przepis prawa miejscowego oraz przepis ustawowy (wykonawczy) regulują tożsame sytuacje. Musi zatem wystąpić tożsamość przedmiotu regulacji^[25].

Jednakże z utrwalonego orzecznictwa sądowego wynika, że „Zasady Techniki Prawodawczej są zbiorem dyrektyw skierowanych do prawodawcy (a właściwie do legislatorów) wskazujących, jak poprawnie wyrażać normy prawne w przepisach prawnych i jak je grupować w aktach normatywnych. Natomiast nie służą one ocenie ważności obowiązującego prawa”. (wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt II GSK 1886/11, LEX nr 1367217. Tak też w wyroku NSA z dnia 25 września 2018 r., sygn. akt II OSK 127/18, LEX nr 2565952, podobnie wyrok NSA z dnia 19 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 770/17, LEX nr 2641740.). „Tylko w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej, można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego”. (Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 3746/18, LEX nr 3098004). Konsekwencje naruszenia zasad techniki prawodawczej powinny być eliminowane w procesie wykładni

²³ Wyrok NSA z 12 kwietnia 2022 r., III FSK 4907/21, Legalis nr 2687968.

²⁴ Wyrok NSA z 29 lipca 2020 r., II OSK 761/20, Legalis nr 2621127.

²⁵ Wyrok NSA z 18 kwietnia 2012 r., II GSK 453/11, Legalis nr 778392.

stosowania prawa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2002 r., P 13/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 90)^[26].

Stanowisko orzecznictwa sądowego na poziomie Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie wykładni § 137 ZTP zgodne jest z zapatrywaniami wyrażanymi w nauce prawa. NSA uznaje, że zakaz powtarzania regulacji ustawowych w aktach wykonawczych nie ma charakteru bezwzględного. Celem tego zakazu jest spójność, przejrzystość systemu prawa. Jeżeli naruszenie zasad określonych w ZTP jest jednocześnie naruszeniem zasad konstytucyjnych to można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa, uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego.

4.4. Dotychczasowe linie orzecznicze WSA

W pierwszej kolejności należy wskazać, że glosowane orzeczenie jest jedynym na dzień pisanía glosy orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, które dokonuje rozstrzygnięcia przedstawianego tu problemu.

Trzeba jednak wskazać, że NSA nie dostrzegł, że w momencie wydawania przez skład orzekający swojego orzeczenia w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych ukształtowała się rozbieżność stanowisk w zakresie przedstawianego tu problemu. Jedno ze stanowisk rozwinęło się wyraźnie w linię orzeczniczą^[27], natomiast drugie stanowisko reprezentowane jest na dzień pisanía niniejszej glosy przez jedno orzeczenie^[28]. Należałoby oczekiwać, że NSA mając świadomość rangi swoich orzeczeń, nieco bardziej pochylił się nad rozstrzyganym problemem i bardziej włąbił się w stan orzecznictwa w zakresie rozstrzyganego problemu.

²⁶ Wyrok NSA z 25 sierpnia 2022 r., II OSK 3055/19, LEX nr 3448326.

²⁷ Są to następujące orzeczenia: Wyrok WSA w Olsztynie z 6 kwietnia 2023, II SA/Ol 214/23, CBOSA; Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp z 12 kwietnia 2023, II SA/Go 117/23, CBOSA; Wyrok WSA w Olsztynie z 13 kwietnia 2023, II SA/Ol 184/23, CBOSA; Wyrok WSA w Poznaniu z 28 kwietnia 2023, III SA/Po 42/23, CBOSA.

²⁸ Stanowisko to zostało wyrażone w Wyroku WSA w Gdańsku z 31 maja 2023, III SA/Gd 693/22, CBOSA.

4.5. Stanowisko WSA niedopuszczające powtarzanie treści normatywnych

Stanowisko sądu, o którym była mowa powyżej, a reprezentowane przez jedno rozstrzygnięcie brzmi: „Brak jest także podstaw do uznania by rada gminy miała obowiązek powtórzenia w uchwale regulacji ustawowej w tym zakresie”. Dla jej pełniejszego zobrazowania należy jednak przytoczyć cały wywód sądu, w którym pojawia się ta teza, jako konkluzja myślenia prawniczego sądu. Wywód ten brzmi:

Sąd nie podzielił poglądu Prokuratora, że przyjęte na gruncie § 1 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały sformułowanie «za godzinę» udziału odpowiednio w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej (pkt 1) albo szkoleniu lub ćwiczeniu (pkt 2), dotyczące sposobu ustalenia ekwiwalentu, odmiennie reguluje zasady jego przyznawania z pominięciem zawartej w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. zasady, że kwota taka należy się za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej i stanowi wyjście przez prawodawcę miejscowego poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Przepis § 1 uchwały stanowi: ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP z terenu gminy Kwidzyn za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu w kwocie:

- 1/ działanie ratownicze, akcja ratownicza – 24 złotych za godzinę,
- 2/ szkolenie lub ćwiczenia – 10 zł za godzinę.

Stanowiący podstawę kompetencyjną jego podjęcia przepis 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 emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504, 1504 i 2461) 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.

Na gruncie tego uregulowania odróżnić należy kwestię ustalenia wysokości ekwiwalentu oraz kwestię zasad jego naliczania (przyznawania).

Zasady naliczania ekwiwalentu zostały określone przez ustawodawcę – ekwiwalent jest przyznawany za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Z regulacji tej wynika po pierwsze

- zasada naliczania ekwiwalentu za każdą rozpoczętą godzinę oraz po drugie
- zasada jego liczenia od momentu zgłoszenia wyjazdu jednostki.

Skoro zasady te określono normą rangi ustawowej brak jest podstaw do ich określania przez radę gminy. Brak jest także podstaw do uznania by rada gminy miała obowiązek powtórzenia w uchwale regulacji ustawowej w tym zakresie. Powszechnie uznaje się bowiem, że przepisy prawa miejscowego nie powinny powtarzać regulacji ustawowych i powtórki takie z zasady oceniane są w kategoriach istotnego naruszenia prawa, z uwagi na zawarcie w akcie prawa miejscowego regulacji przekraczanej przyznaną organowi kompetencję. Ustawodawca przekazał radzie gminy jedynie kompetencję do odkreślenia stawki godzinowej, a więc wysokości ekwiwalentu należnego za godzinę^[29].

4.6. Stanowisko WSA dopuszczające powtarzanie treści normatywnych

W opozycji do tej tezy zaczęła się kształtować linia orzecznicza sądów, która podtrzymuje skrajnie przeciwną tezę prawną. Ta teza brzmi:

Poprzestanie w zaskarżonej uchwale tylko na stwierdzeniu, że ustala się wysokość ekwiwalentu „za udział”, bez doprecyzowania, że jest to stawka godzinowa naliczana od momentu zgłoszenia wyjazdu, prowadzi do wniosków sprzecznych z intencją ustawodawcy^[30].

²⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z 31 maja 2023, III SA/Gd 693/22, CBOSA.

³⁰ Teza ta jest wyrażana i podtrzymywana w następujących orzeczeniach: Wyrok WSA w Olsztynie z 6 kwietnia 2023, II SA/Ol 214/23, CBOSA; Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp z 12 kwietnia 2023, II SA/Go 117/23, CBOSA; Wyrok WSA w Olsztynie z 13 kwietnia 2023, II SA/Ol 184/23, CBOSA; Wyrok WSA w Poznaniu z 28 kwietnia 2023, III SA/Po 42/23, CBOSA.

Dla jej pełniejszego zobrazowania należy jednak przytoczyć cały wywód sądu, w którym pojawia się ta teza, jako konkluzja myślenia prawniczego sądu. Wywód ten brzmi:

Z brzmienia art. 15 ust. 2 u.o.s.p. wyraźnie wynika, że omawiany ekwiwalent pieniężny ma być naliczany „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej”. Należy przez to rozumieć, że ekwiwalent powinien zostać ustalony w stawce godzinowej z oznaczeniem momentu rozpoczęcia naliczania godzin, za które przysługuje ekwiwalent. Jest to wytyczna delegacji ustawowej, więc organ stanowiący gminy został zobowiązany do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu”. Realizacja tak określonego obowiązku wymagała, aby Rada Gminy w akcie podustawowym dała precyzyjnie wyraz temu, że ustalona przez nią wysokość ekwiwalentu dotyczy właśnie każdej rozpoczętej godziny od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Oczywiście powinno być, że doprecyzowanie momentu rozpoczęcia naliczania ekwiwalentu dotyczy tylko zdarzeń wymagających wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Dopiero takie wskazanie pozwala na prawidłową realizację delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 u.o.s.p. i zapewnienia zachowanie spójności przepisów. Nie ma racji organ wykonawczy gminy, twierdząc, że powtórzenie w akcie prawa miejscowego sformułowania zawartego w delegacji ustawowej narusza § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.). Sporne treści, co podkreślić należy, nie były zawarte w odrębnym przepisie ustawy, ale stanowiły wytyczną zawartą w przepisie upoważniającym do wydania aktu prawa miejscowego, determinując przez to brzmienie uchwały. Poprzestanie w zaskarżonej uchwale tylko na stwierdzeniu, że ustala się wysokość ekwiwalentu „za udział”, bez doprecyzowania, że jest to stawka godzinowa naliczana od momentu zgłoszenia wyjazdu, prowadzi do wniosków sprzecznych z intencją ustawodawcy. Zgodzić należy się ze skarżącym, że treść § 1 uchwały może prowadzić do niesłusznego zaniżenia świadczenia przysługującego strażakom ratownikom OSP przez ograniczenie należnego ekwiwalentu do świadczenia jednorazowego, bez uwzględnienia czasu trwania udziału strażaka ratownika OSP w działaniach, za które ekwiwalent przysługuje.

4.7. Nietrafność stanowiska NSA

Stanowisko NSA, sprowadzające się do twierdzenia, że „w treści uchwały ustalającej wysokość ekwiwalentu 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” nie zasługuje na aprobatę, nie jest ono trafne i należy je odrzucić w dalszej praktyce orzeczniczej, a także w praktyce stanowienia prawa miejscowego w przedmiocie ekwiwalentu.

NSA słusznie potwierdził pogląd występujący w nauce prawa i orzecznictwie sądów administracyjnych, że zakaz powtarzania przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego nie ma charakteru bezwzględnego.

Jednak dopuszczenie powtarzania w uchwałach ekwiwalentowych przepisów ustawy o ochotniczych strażach pożarnych NSA oparł zasadniczo na jednym argumencie, że powtórzenie to będzie stanowić *superfluum normatywne*, a więc nieszkodliwe powielenie przepisu ustawowego w akcie prawa miejscowego nakierowane na poprawę jego czytelności i komunikatywności – *superflua admittere securius est, quam necessaria omittere* (bezpieczniej jest dopuścić rzeczy zbyteczne aniżeli opuścić rzeczy konieczne).¹

Skład orzekający NSA jednak nie pogłębił swoich refleksji i rozważań i nie wykazał, dlaczego to powtórzenie miałoby być nieszkodliwe i w jaki sposób to powtórzenie poprawi czytelność i komunikatywność uchwał ekwiwalentowych. Takie myślenie NSA jest dosyć uproszczone i schematyczne i o ile może mieć zastosowanie do innego rodzaju aktów prawa, o tyle nie ma zastosowania do uchwał ekwiwalentowych. NSA nie przewidział skutków swojej wykładni prawa, która zapewne zaburzy proces wypłat ekwiwalentów dla strażaków OSP.

Po pierwsze, zmiana systemu naliczania ekwiwalentu, która została wprowadzona art. 15 u. OSP z systemu minutowego na system rozpoczętej godziny, jest doskonale znana pracownikom samorządowym oraz strażakom OSP, ponieważ była to jedna z fundamentalnych zmian dokonanych wprowadzeniem do systemu prawa ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. System minutowy naliczania ekwiwalentu obowiązywał przez ponad 30 lat obowiązywania art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, który został uchylony i regulował wypłacanie i naliczanie ekwiwalentu. Środowisko samorządowe i strażackie zna więc doskonale wytyczne z art. 15 o naliczaniu ekwiwalentu za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Nie ma więc

żadnej potrzeby ponownego powtarzania tej treści w uchwale ekwiwalentowej. Ponowne powtarzanie tej treści powoduje wręcz skutek odwrotny, że uchwała staje się mniej czytelna, bo zawiera zbędne powtórzenia.

Po drugie, naliczanie ekwiwalentu za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej dotyczy tylko uczestnictwa w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych strażaków ratowników OSP^[31] i nie dotyczy naliczania ekwiwalentu za udział w szkoleniach i ćwiczeniach strażaków ratowników OSP^[32]. W związku z tym dopuszczenie w uchwałach ekwiwalentowych powtarzania tylko częściowo regulacji dotyczącej naliczania ekwiwalentu za udział w działaniach i akcjach ratowniczych bez kwestii szkoleń i ćwiczeń sprawia, że uchwała ta jest niekompletna, a przez to jeszcze bardziej nieczytelna. Może wręcz wprowadzać w błąd, że ekwiwalent za szkolenia i ćwiczenia również rozlicza się w systemie rozpoczętej godziny.

Po trzecie, słusznie się wskazuje w nauce prawa, że *superfluum* normatywne nierzadko przeradza się w „niezgodność prakseologiczną”, która z kolei prowadzi do nieefektywności prawa i marnotrawienia wysiłku adresatów norm^[33]. Tak też w tym przypadku zadziałają uchwały ekwiwalentowe powtarzające w sposób wybiórczy art. 15 u. OSP. Zamiast ułatwić strażakom OSP wypłatę ekwiwalentu, przyczynią się do niejasności zasad i utrudnią płynność realizacji wypłat.

Należy także zwrócić uwagę, że przyjęcie stanowiska NSA mówiącego, że organy gminy mogą sobie dowolnie wybierać fragmenty z art. 15 u. OSP i przenosić je do uchwał ekwiwalentowych, spowoduje całkowitą rozbieżność uchwał ekwiwalentowych w skali ponad 2400 gmin w Polsce. Spowoduje to niechybnie sytuację, że strażacy OSP, którzy wykonując swoją służbę w jednym powiecie, z racji na rozbieżność treści uchwał ekwiwalentowych w swoich gminach stracą rozeznanie na jakich zasadach jest naliczany ekwiwalent. O wiele czytelniejsze będą uchwały ekwiwalentowe, które w swojej treści zawierają jedynie stawki ekwiwalentu przypisane do

³¹ Ekwiwalent za każdą rozpoczętą godzinę nalicza się także kandydatom na strażaków ratowników OSP za uczestnictwo w szkoleniu.

³² Pogląd taki został już wyrażony w nauce prawa i poparty przez orzecznictwo sądowe – zob. Kała, *Ochotnicze straże pożarne. Komentarz*. Pogląd ten został zaakceptowany w orzecznictwie sądowym: Wyrok WSA w Olsztynie z 4 lipca 2023 r., II SA/Ol 482/23, CBOSA oraz Wyrok WSA w Olsztynie z 13 czerwca 2023 r., II SA/Ol 302/23, CBOSA.

³³ Por. Sławomira Wronkowska, Zygmunt Ziemiński, *Zarys teorii prawa* (Poznań: Ars Boni et Aequi, 2001), 181-183.

określonych aktywności. Natomiast sposób naliczania ekwiwalentu jest w takiej sytuacji jednolicie określony w art. 15 ustawy o OSP. Powtarzanie treści ustaw jest bardziej dopuszczalne w rozporządzeniach wykonawczych, które obowiązują na terenie całego kraju. Wówczas powtórka taka nie powoduje takiej dezorientacji adresatów norm, jak wielość różnych i dowolnych powtórzeń zawieranych w uchwałach rad gmin według ich autonomicznego i całkowicie uznaniowego wyboru.

Sumarycznie należy więc uznać, że powtarzanie art. 15 u. OSP w treści uchwał ekwiwalentowych wcale nie będzie poprawiać czytelności i komunikatywności uchwał ekwiwalentowych. Będzie to działanie szkodliwe, pogarszające czytelność i komunikatywność uchwał ekwiwalentowych i tym samym nie może być uznane za dopuszczalne w świetle § 137 ZTP.

Bibliografia

- Bielski Piotr, Krzysztof Kaszubowski, Marcin Kokoszczyński, Jakub Stelina, Jarosław Krzysztof Warylewski, Grzegorz Wierczyński, Tomasz Bąkowski, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*. Warszawa: ABC, 2003, Lex.
- Bałękowski Krzysztof, „Trzeba wskazać, że ekwiwalent dla strażaka OSP to wynagrodzenie godzinowe” *Dziennik Gazeta Prawna*, 5 października 2023. <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/9314499,trzeba-wskazac-ze-ekwiwalent-dla-strazaka-osp-to-wynagrodzenie-godzin.html>.
- Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa: Lexis Nexis, 2013, Lex.
- Kała Dariusz Piotr, *Projekt ekwiwalentu dla strażaka ochotnika do poprawki*. <https://www.prawo.pl/samorzad/ekwiwalent-dla-strazaka-ochotnika-projekt-zmian-w-ustawie-o-osp,508555.html>.
- Kała Dariusz Piotr, *Błąd w ustawie – strażacy ochotnicy nie dostają ekwiwalentu za akcje*, <https://www.prawo.pl/samorzad/strazacy-ochotnicy-bez-prawa-do-wypłaty-ekwiwalentu,512903.html>.
- Kała Dariusz Piotr, *Ochotnicze straże pożarne. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Kała Dariusz Piotr, *System finansowania ochotniczych straży pożarnych w Polsce*. Gdańsk: ODDK, 2020.
- Kała Dariusz Piotr, *Ekwiwalent pieniężny dla członków ochotniczych straży pożarnych. Orzecznictwo, wzory pism, tablice*. Gdańsk: ODDK, 2018.

Wierczyński Grzegorz, „Komentarz do rozporządzenia w sprawie ‘Zasad techniki prawodawczej’”, [w:] idem, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa: Wolters Kluwer, 2016, Lex.

Wronkowska Sławomira, Zygmunt Ziemiński, *Zarys teorii prawa*. Poznań: Ars Boni et Aequi, 2001.

Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami, red. Dariusz Szafranski, Wojciech Białonczyk, Andrzej Bielecki, Łukasz Kasiak, Jacek Piecha, Warszawa: C.H. Beck, 2016, Legalis.

