



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 24 stycznia 2024 r.

Poz. 549

WYROK NR II SA/RZ 898/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 7 listopada 2023 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur - Selwa Sędziowie WSA Piotr Godlewski AWSA Karina Gniewek - Berezowska /spr./ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 7 listopada 2023 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Stalowej Woli na uchwałę Rady Gminy Radomyśl nad Sanem z dnia 25 marca 2022 r. nr XXXII/271/2022 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Radomyśl nad Sanem stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały

Uzasadnienie

Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Gminy Radomyśl nad Sanem (dalej: "Rada", "Organ") z 25 marca 2022 r. nr XXXII/271/2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnej z terenu Gminy Radomyśl nad Sanem. W podstawie prawnej powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 559; 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 2021 r., poz. 2490; dalej: "u.o.s.p."). Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie złożył Prokurator Rejonowy w Stalowej Woli (dalej: "Strona skarżąca", "Prokurator"), wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości oraz o rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym. W swej skardze Prokurator zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie: 1. art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 u.o.s.p., poprzez ustalenie mocą § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej naliczanego "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 u.o.s.p. uprawnia Radę do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego "naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej", w konsekwencji czego [pic]zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej; 2. art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 u.o.s.p., poprzez ustalenie mocą § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo w ćwiczeniu i szkoleniu naliczanego "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 u.o.s.p. uprawnia Radę do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego "naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej", w konsekwencji czego zaskarżona uchwała jest sprzeczna z zakresem regulacji przekazanej radzie na podstawie ustawy kompetencyjnej. W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że zawarte w § 1 pkt 1 i pkt 2 ww. uchwały zapisy dotyczące naliczania ekwiwalentu "za każdą rozpoczętą godzinę" wprowadzają dowolność uznania momentu (zdarzenia) - uprawniającego do wypłacenia ekwiwalentu, bowiem pojęcie to jest węższe od regulacji przyjętej przez ustawodawcę. W jego ocenie wprowadzając odmienną zasadę naliczania ekwiwalentu dla strażaków ratowników OSP, Rada w sposób nieuprawniony zmodyfikowała art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Z artykułu tego wynika, że wysokość ekwiwalentu pieniężnego powinna być naliczana za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Tymczasem Rada w § 1 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały,

ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego "za każdą rozpoczętą godzinę udziału", co oznacza zdaniem Prokuratora modyfikację art. 15 ust. 2 u.o.s.p. W ocenie Prokuratora modyfikacja przepisów prawa stanowi istotne naruszenie prawa. Jego zdaniem niedopuszczalna jest modyfikacja przepisów ustawowych, która powoduje całkowitą zmianę brzmienia i interpretacji przepisów ustawowych. Zwrot użyty przez ustawodawcę określa moment rozpoczęcia naliczania ekwiwalentu dla strażaków ratowników OSP i ma na celu ujednoczenie zasad jego wypłacania. Natomiast Rada modyfikując przepis ustawy przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego jednocześnie naruszając konstytucyjną zasadę wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Prokurator podkreślił również, że zgodnie z art. 15 ust. 2 u.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 ze zm.) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego, naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Ekwiwalent ten jest wypłacany z budżetu właściwej gminy. Natomiast przyjęte na gruncie § 1 pkt 1 i 2 ww. uchwały sformułowania "za każdą rozpoczętą godzinę udziału" dotyczące sposobu ustalenia ekwiwalentu odmiennie regulujące 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, stanowi niedopuszczalną modyfikację ww. artykułu. W ocenie Prokuratora sposób redakcji §1 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały wypacza sens regulacji ustawowej, z której wypływa jednoznaczna dyrektywa co do sposobu naliczania przysługującego strażakowi wynagrodzenia, co stanowi jednocześnie o istotnym naruszeniu kwestionowanym przepisem uchwały unormowania ustawowego. W ocenie Prokuratora w przedmiotowej sprawie organ uchwałodawczy naruszył wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym art. 15 ust. 2 u.o.s.p., co stanowi istotne naruszenie prawa i powinno skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Pomimo, że wskazaną wadą obarczony jest jedynie § 1 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały, to jego wyeliminowanie skutkowałoby pozostawieniem w obrocie prawnym aktu prawnego ułomnego. Treść § 2 zaskarżonej uchwały stanowi o utracie mocy obowiązującej poprzedniej uchwały z 24 października 2017 r. ustalającej wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla członków OSP. Natomiast w § 3 zaskarżonej uchwały jej wykonanie powierzono Wójtowi Gminy, zaś § 4 określa datę wejścia w życie uchwały. Wobec powyższego w takim kształcie uchwała ta nie mogłaby funkcjonować samodzielnie w obrocie prawnym. W odpowiedzi na skargę Organ wniósł o umorzenie postępowania, stosownie do art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w związku z niesfunkcjonowaniem zaskarżonej uchwały w obrocie prawnym z uwagi na jej uchylenie przez Radę Gminy, ewentualnie o oddalenie skargi, gdyż zgodnie z art. 15 u.o.s.p. do kompetencji Rady Gminy należy ustalenie wysokości ekwiwalentu nie zaś terminu, od jakiego należy naliczać ekwiwalent. W uzasadnieniu odpowiedzi Organ wyjaśnił, że na sesji w dniu 29 kwietnia 2022 r. Rada podjęła uchwałę nr XXXIII/290/2022, którą uchyliła zaskarżoną uchwałę, wobec powyższego argument o umorzeniu postępowania jest zasadny. Niefunkcjonowanie zaskarżonej uchwały w obrocie prawnym, spowodowane jej uchyleniem jest w ocenie Organu podstawą do umorzenia postępowania. Niezależnie od powyższego Organ wyjaśnił, że z art. 15 ust. 2 u.o.s.p. wynika kompetencja Rady Gminy wyłącznie do ustalenia wysokości ekwiwalentu. Natomiast sposób jego naliczania, komu on się należy i za co, jest określony w tej ustawie. Takie rozumowanie potwierdza również wykonywanie tego przepisu w praktyce. Zadysonowana do udziału w zdarzeniu jednostka ochotniczej straży pożarnej z terenu Gminy Radomyśl nad Sanem zgłasza swój wyjazd do Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Stalowej Woli na stanowisko kierowania. Następnie po zakończeniu udziału w zdarzeniu jednostka OSP zgłasza powrót do jednostki meldując o zakończeniu akcji ratowniczo-gaśniczej. Dowodem udziału jednostki w przeprowadzonej akcji jest potwierdzenie udziału, które zawiera: nazwę jednostki, osoby uczestniczące, czas udziału oraz uwagi, w których określony jest termin rozpoczęcia i zakończenia akcji weryfikowany przez dyżurnego kierowania działaniami ratowniczymi w Komendzie Powiatowej. Wobec powyższego ekwiwalent naliczany jest, zgodnie z ww. potwierdzeniem, czyli od momentu zgłoszenia wyjazdu. Organ wskazał, że mając na uwadze, że Rada Gminy jest upoważniona jedynie do ustalenia wysokości ekwiwalentu, to w pozostałym zakresie należy stosować przepisy u.o.s.p. Wyjaśnił, że właśnie w taki sposób w praktyce stosowana jest uchwała Rady Gminy Radomyśl nad Sanem w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Radomyśl nad Sanem. W piśmie procesowym z 5 czerwca 2023 r. Prokurator podtrzymał stanowisko, co do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Wskazał, że stanowisko Rady wyrażone w odpowiedzi na skargę jest niesłuszne, gdyż podjęcie przez nią uchwały orzekającej o utracie mocy obowiązującej zaskarżonej uchwały nie można

traktować w kategoriach autokontroli zaskarżonego aktu w rozumieniu art. 54 § 3 p.p.s.a. Wynika to z faktu, że następstwa stwierdzenia nieważności uchwały (ex tunc) są dalej idące niż uchylenie uchwały, które wywiera jedynie skutek ex nunc, tj. od daty jej uchylenia. Natomiast konsekwencją stwierdzenia nieważności uchwały jest m.in. to, że rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych wydane na podstawie takiego aktu podlegają wzruszeniu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Gminy Radomyśl nad Sanem z 25 marca 2022 r., Nr XXXII/271/2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Radomyśl nad Sanem. 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 2022 r., poz. 2492) oraz art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2022 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 1634; 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 prowadziłyby 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 ze 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 orzecznictwem 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. Kmiecniak, 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. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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. W pierwszej kolejności za bezzasadny Sąd uznał wniosek skarżonego organu o umorzenie postępowanie z uwagi na wejście w życie uchwały uchylającej zaskarżoną uchwałę. Jak przyjmuje się w jednolitym orzecznictwie różnicowanie skutków instytucji stwierdzenia nieważności uchwały od instytucji stwierdzenia niezgodności z prawem czy uchylenia uchwały ma konsekwencje prawne dla oceny bezprzedmiotowości postępowania sądowoadministracyjnego. Uchylenie uchwały nie czyni bowiem bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny władny jest stwierdzić nieważność aktu, co powoduje, że od samego początku uchwalenia akt ten nie był zdolny do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień czy obowiązków. Natomiast uchylenie uchwały przerywa skutek prawny z dniem jej uchylenia, pozostawiając w mocy skutki powstałe na podstawie uchylonej uchwały od wejścia jej do obrotu prawnego do dnia jej uchylenia (patrz np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2016 r. II FSK 355/14). Przechodząc zatem do oceny aktu wskazać należy, że materialnoprawną podstawę do wydania zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy cytowanej ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych. Stosownie do art. 15 ust. 1 tej ustawy - strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Ustęp 2 tego artykułu 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 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. 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 zapisów ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2023 r., sygn. akt III OSK 2588/22 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 odkreślić zaakceptował stanowiska wojewódzkich sądów administracyjnych, rację przyznać należy Prokuratorowi, że treść kwestionowanej uchwały z 25 marca 2022 roku nie pozwala przyjąć, iż właściwie realizuje upoważnienie normotwórcze z art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Jej treść rodzi zasadniczą niepewność, czy ustalone kwoty ekwiwalentu za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej oraz w szkoleniu lub ćwiczeniach przysługują za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Podzielić należy zastrzeżenia, które odnoszą się do wskazania w uchwale, że ekwiwalent przysługuje za "udział" w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej oraz w szkoleniu lub ćwiczeniach. Ustawodawca w treści art. 15 ust. 1 u.o.s.p. nie posłużył się terminem "udział", lecz terminem "uczestnictwo". Skorzystanie w uchwale z terminu innego niż ustawowy, dla określenia działania, które ten termin ustawy definiuje rodzi niebezpieczeństwo, że przy realizacji prawa do ekwiwalentu, poprzez naliczenie jego wysokości, będzie mu nadawana treść inna od ustawowej, in concreto, że "udział w działaniu ratowniczym" nie będzie rozumiany, jako "uczestnictwo w działaniu ratowniczym" od momentu zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. W świetle powyższego stanowiska, z którym Sąd w skodzie orzekającym w pełni się identyfikuje, jakakolwiek 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. W zaskarżonej do Sądu uchwale Rada Gminy Radomyśl nad Sanem dokonała takiej 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 za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu, podczas gdy jak wyżej wskazano ustawodawca uzależnił wypłatę ekwiwalentu zarówno za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, jak i szkoleniu lub ćwiczeniu, od uczestnictwa, które powiązał z 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. Zatem z porównania zapisów uchwały i ustawy wynika, że zapisy uchwały są mniej korzystne. O ile bowiem ustawodawca wprowadza prawo naliczania ekwiwalentu już od chwili zgłoszenia wyjazdu lub gotowości o tyle normodawca lokalny uzależnia początek wypłaty ekwiwalentu od udziału w działaniach ratowniczych lub akcji ratowniczej. Podobnie w przypadku ekwiwalentu za uczestnictwo w szkoleniu. W świetle powyższego stwierdzić należy, że Rada Gminy wprowadziła do uchwały nieznanne ustawie i mniej korzystne zapisy. Wyeliminowanie tych zapisów, powoduje, że tracą sens pozostałe przepisy zawarte w uchwale ściśle powiązane z wyeliminowanymi przepisami. Mając powyższe na uwadze sąd orzekł, jak w sentencji na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.