



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 maja 2023 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Paluszyńska (sprawozdawca)
Sędzia WSA Walentyna Długaszewska
Asesor sądowy WSA Jacek Rejman

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 9 maja 2023 roku
sprawy ze skargi Prokuratora Regionalnego w Poznaniu
na uchwałę Rady Gminy Kaźmierz
z dnia 24 stycznia 2022 r. nr XXXV/310/2022
w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla
członków Ochotniczych Straży Pożarnych

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



**Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem**

Ewa Chybowska
sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Prokurator Regionalny w Poznaniu wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Kaźmierz z 24 stycznia 2022 r. nr XXXV/310/2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych w Gminie Kaźmierz uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 25 stycznia 2022 r., poz. 772).

Jako podstawę prawną wydania zaskarżonej uchwały organ powołał art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.), dalej: „u.s.g.” i 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: „ustawa”.

W § 1 uchwały ustalono stawkę ekwiwalentu pieniężnego dla członka Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Kaźmierz za godzinę udziału w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych i za godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę. W § 2 uchwały jej wykonanie powierzono Wójtowi Gminy Kaźmierz. W § 3 uchwały wskazano, że traci moc uchwała Nr XXX/192/16 z dnia 21 listopada 2016r. W § 4 uchwały podano, że uchwała wchodzi w życie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, z mocą od 1 stycznia 2022r.

Skarżący zarzucił istotne naruszenie:

1. art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1 i 2 ustawy przez ustalenie w § 1 zaskarżonej uchwały ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych (§ 1 ust. 1) oraz szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Kaźmierz (§ 1 ust. 2) dla „członków Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Kaźmierz”, podczas gdy art. 15 ust. 1 i 2 ustawy uprawniają radę gminy do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo we wskazanych wyżej działaniach „strażakowi ratownikowi OSP”, w konsekwencji czego zaskarżona uchwała, poszerzając zakres podmiotowy przepisów ustawowych, wychodzi poza zakres regulacji przekazanej radom gmin na podstawie ustawy kompetencyjnej;

2. art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. i art. 15 ust. 2 ustawy przez ustalenie mocą zaskarżonej uchwały ekwiwalentu pieniężnego w postaci stawki godzinowej za udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych oraz w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Kaźmierz, podczas gdy art. 15 ust. 2 ustawy uprawnia radę gminy do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego „naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej” a nadto art. 15 ust. 1 nie ogranicza ekwiwalentu wyłącznie do szkoleń pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę,
3. art. 2 Konstytucji RP oraz § 143 i § 126 ust. 1 w zw. z § 32 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), dalej: „załącznik do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej”, polegające na ustaleniu w § 3 uchwały, że „Traci moc poprzednio obowiązująca uchwała Nr XXX/192/16 z dnia 21 listopada 2016r.”, podczas gdy ta uchwała utraciła moc obowiązującą z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2022 r., a zatem z dniem, w którym została wyeliminowana podstawa prawna do jej podjęcia.

Skarżący na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 259), dalej: „p.p.s.a.”, wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Wniósł również o rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. W uzasadnieniu podał, że Rada Gminy Kaźmierz w pełni podzieliła stanowisko i argumentację skargi i skorzystała z normy zawartej w art. 54 ust. 3 zd. 1 p.p.s.a., która zezwala organowi, którego działanie zaskarżono, w zakresie jego właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania. Organ podał, że Rada Gminy Kaźmierz podjęła 23 stycznia 2023r. uchwałę nr LI/425/2023 eliminującą z obiegu prawnego zaskarżoną, wadliwą uchwałę i jednocześnie w kolejnej jednostce redakcyjnej tej uchwały w sposób prawidłowo uregulowano materię, której dotyczyła skarga, a mianowicie

stawki ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Kaźmierz, dookreślono okres za który przysługuje ekwiwalent i pominięto zapis dotyczący uchylecia uchwały, która już wcześniej utraciła moc obowiązującą. Nadto nadano wsteczną moc obowiązującą uchwale, gdyż nie stoją temu na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa prawnego w rozumieniu art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i w ten sposób wypełniono lukę legislacyjną, która powstałaby w wypadku niezastosowania tego rozwiązania. W tej sytuacji, zdaniem organu postępowanie stało się bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

Prokurator w piśmie z dnia 8 lutego 2023r. podtrzymał stanowisko wyrażone w skardze. Podał, że uchwały z 23 stycznia 2023r. nie można traktować w kategoriach autoweryfikacji zaskarżonego aktu, a więc w zakresie kompetencji przypisanych organom ma podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. W skardze do sądu wniesiono bowiem o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, do czego Rada Gminy nie ma kompetencji, uchylenia uchwały nie można utożsamiać z uwzględnieniem skargi w całości. Prokurator podał, że następstwa stwierdzenia nieważności uchwały (ex tunc) są dalej idące niż uchylenie uchwały, który wywiera jedynie skutek ex nunc, tj. od daty jej uchylenia. Uchylenie zaskarżonej uchwały nie czyni więc bezprzedmiotowym rozpoznania skargi.

Organ otrzymał wniosek skarżącego o rozpoznaniu sprawy w trybie uproszczonym dnia 30.01.2023r.(k. 20-22 akt) i w terminie 14 dni od doręczenia nie zażądał przeprowadzenia rozprawy.

Wobec powyższego sprawa została rozpoznana w trybie uproszczonym, na posiedzeniu niejawnym, w składzie trzech sędziów (art. 119 pkt 2 i art. 120 p.p.s.a.)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył co następuje.

Skarga jako zasadna podlegała uwzględnieniu.

Sądy administracyjne są właściwe w sprawach kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest zaś

ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia. Zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej podjęcie. Kontrola sądowa, w przypadku ustalenia sprzeczności aktu prawa miejscowego z obowiązującym prawem, prowadzi do stwierdzenia nieważności takiego aktu.

Odnosząc się zatem do stanowiska z odpowiedzi na skargę zauważyć należy, że konsekwencją stwierdzenia nieważności jest m. in. to, że rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych wydane na podstawie takiego aktu podlegają wzruszeniu. Stwierdzenie nieważności uchwały skutkuje uznaniem, że nie było w ogóle podstaw do zastosowania unormowań w niej zawartych ze skutkiem od daty jej wydania. Uchylenie uchwały takiego skutku nie wywiera. W związku z tym prawnie uzasadnione było przeprowadzenie oceny legalności zaskarżonego aktu prawa miejscowego. Zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku w ramach kontroli sądownoadministracyjnej, która upoważnia do stwierdzenia nieważności kontrolowanego aktu w całości lub w części. Istota stwierdzenia nieważności polega bowiem na pozbawieniu mocy obowiązującej od samego początku (*ex tunc*) w przeciwieństwie do uchylenia, które wywiera skutki na przyszłość. Nadanie mocy wstecznej uchwale z 23 stycznia 2023r. (nr LI/425/2023) na podstawie art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie zmienia oceny, że uchwała ta nie stanowiła autokontroli z art. 54 § 3 p.p.s.a i uwzględnienia skargi w całości. Prokurator wnioskował bowiem o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały a gmina w uchwale z 23 stycznia 2023r. nie stwierdziła jej nieważności tylko uchyliła zaskarżoną uchwałę. Jak wyżej wskazano skutki stwierdzenia nieważności są dalej idące niż skutki uchylenia uchwały nawet przy zastosowaniu art. 5 ustawy z 20 lipca 2000r.

Z uwagi na powyższe, kwestia uchylenia zaskarżonej uchwały wskutek podjęcia 23 stycznia 2023 r. nowej uchwały w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego, tym razem strażakom ratownikom Ochotniczej Straży Pożarnej, nie wpływa na możliwości poddania jej kontroli w toku aktualnie prowadzonego postępowania sądownoadministracyjnego. Zaznaczyć należy, że kontroli w zakresie stwierdzenia nieważności niniejszej sprawie podlega jedynie zaskarżona uchwała

Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Z tych względów przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. należy stosować wraz z art. 91 u.s.g., zgodnie z którym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna (ust. 1); w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Oznacza to, że stwierdzenie nieważności (w całości bądź w części) zaskarżonej uchwały, w tym stanowiącej akt prawa miejscowego, następuje w wyniku stwierdzenia istotnego naruszenia prawa przy jej podejmowaniu.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego 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 o sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały w oparciu o wyżej wskazane kryteria sąd stwierdził, że jest ona dotknięta istotnym naruszeniem prawa w zakwestionowanym w skardze zakresie. I choć nie było to kwestionowane przez organ sąd w niniejszych zważeniach odniesie się do zarzutów skargi.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy strażak ratownik Ochotniczej Straży Pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny (ust. 1). 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 „M.P.” na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń

Spółecznych (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 (ust. 2).

Jak trafnie wskazał skarżący, czego organ nie kwestionował, art. 15 ust. 1 ustawy posługuje się pojęciem „strażak ratownik Ochotniczej Straży Pożarnej”, które nie jest tożsame z pojęciem „członek Ochotniczej Straży Pożarnej”, użytym w zaskarżonej uchwale. Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy ochotnicze straże pożarne zrzeszają członków ochotniczych straży pożarnych, zwanych dalej „strażakami Ochotniczej Straży Pożarnej”.

Jak wynika natomiast z art. 8 ustawy „strażakiem ratownikiem Ochotniczej Straży Pożarnej” jest strażak Ochotniczej Straży Pożarnej, który spełnia określone w nim wymagania, mianowicie: (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.

Analiza powyższej regulacji prawnej nie pozostawia wątpliwości, że pojęcie „strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej”, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy, jest węższe niż pojęcie „członka ochotniczych straży pożarnych”, o jakim mowa w zaskarżonej uchwale. W konsekwencji, co trafnie zaakcentował Prokurator, zaskarżona uchwała wychodzi poza zakres podmiotowy regulacji przekazanej radom gmin na podstawie ustawy kompetencyjnej i przyznaje uprawnienia grupie członków Ochotniczej Straży Pożarnej, której uprawnień nie przyznaje ustawa.

Ponadto art. 15 ust. 1 i 2 ustawy uprawniają radę gminy do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego „naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej”. W zaskarżonej uchwale przyznano natomiast ekwiwalent „za udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych w kwocie 11 zł za godzinę” i za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu w wysokości 6 zł za godzinę.

Ponadto zaskarżona uchwała przewiduje ekwiwalent jedynie za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę

Każmierz, podczas gdy zgodnie z art. 3 pkt 6 ustawy mogą je organizować także inne uprawnione podmioty.

Nie budzi zatem wątpliwości, że zaskarżona uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z zakresem regulacji przekazanej radom gmin na podstawie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych (ustawy kompetencyjnej), zmieniając wprowadzoną omówionym przepisem zasadę.

Tymczasem, podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły. Jeżeli więc organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, a taka sytuacja wystąpiła w sprawie, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a więc z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu (por.: wyrok o sygn. akt I SA/GI 484/18).

Odnosząc się zaś do trzeciego zarzutu skargi należy podnieść, że ustawa o ochotniczych strażach pożarnych z 17 grudnia 2021 r. weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. Upřednio kwestia ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym członków ochotniczych straży pożarnych regulowana była przepisami art. 28 ust. 1–6 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2021 r., poz. 869 ze zm.), dalej „u.o.p.”). W art. 28 ust. 1 u.o.p. zawarta była delegacja ustawowa upoważniająca radę gminy do określenia wysokości ekwiwalentu. Rada Gminy Kaźmierz wypełniła obowiązek wynikający z powołanego, poprzednio obowiązującego upoważnienia ustawowego, wydając uchwałę z 21 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Kaźmierz.

Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych z 2021 r. uchylając poprzednio obowiązujące regulacje dotyczące ekwiwalentów z tytułu udziału w akcjach ratowniczych i szkoleniach dla członków ochotniczych straży pożarnych nie wprowadziła przepisów przejściowych, które utrzymywałyby czasowo w mocy przepisy prawa miejscowego uchwalone pod rządami poprzednio obowiązującego w tym zakresie prawa.

Zgodnie z regulacją § 32 ust. 1 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu. Regulację tę stosuje się na podstawie § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej także do aktów prawa miejscowego.

W konsekwencji należy przyjąć, że poprzednio obowiązujący akt prawa miejscowego, określający wysokość ekwiwalentów należnych członkom OSP utracił moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2022 r. (w dacie utraty mocy obowiązującej przez zawierający upoważnienie ustawowe do jego wydania przepis art. 28 ust. 1 u.o.p.). Naruszało zatem prawo w sposób istotny stwierdzenie przez Radę w zaskarżonej uchwale, że traci moc uchwała z 21 listopada 2016 r., skoro uchwała ta nie obowiązywała już od 1 stycznia 2022 r.

Podzielając zatem stanowisko skargi Prokuratora, sąd doszedł do wniosku, że zaskarżona uchwała została sporządzona z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Wobec tego Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości, o czym orzeczono w sentencji.



**Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem**

Ewa Chybowska

sekretarz sądowy

