



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 23 czerwca 2025 r.

Poz. 2700

WYROK NR II SA/RZ 85/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 14 kwietnia 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Maria Mikolik /spr./ Sędziowie WSA Elżbieta Mazur-Selwa WSA Karina Gniewek-Berezowska Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku na uchwałę Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem z dnia 4 lutego 2022 r. nr XXXII/226/2022 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy i Miasta Rudnik nad Sanem stwierdza nieważność § 2 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku (dalej: "Prokurator") jest uchwała nr XXXII/226/2022 Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem (dalej: "Rada" lub "organ") z dnia 4 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy i Miasta Rudnik nad Sanem (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2022 r. poz. 615). Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. 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: "u.o.s.p."). W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Prokurator zaskarżył powyższą uchwałę w części, tj. w zakresie jej § 2, zarzucając naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 15 ust. 1 i ust. 2 u.o.s.p., polegające na wykroczeniu poza delegację ustawową stwierdzeniem, że traci moc uchwała Nr XXX/260/2018 Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy i Miasta Rudnik nad Sanem. Na tej podstawie Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie jej § 2. W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że zgodnie z art. 48 u.o.s.p., uchwały o których mowa w art. 15 ust. 2, podejmuje się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022 r. Jednocześnie ustawa nie zawiera przepisów przejściowych, które dawałyby podstawę do utrzymania w mocy uchwał w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków ochotniczej straży pożarnej, podejmowanych na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, tj. art. 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. 2021 poz. 869), który został uchylony na podstawie art. 38 pkt 12 u.o.s.p. z dniem 1 stycznia 2022 r., czyli z dniem jej wejścia w życie. W ocenie Prokuratora, wobec braku w ustawie przepisów przejściowych należało uznać, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy o ochronie przeciwpożarowej utraciły moc z dniem wejścia w życie u.o.s.p., tj. z dniem 31 grudnia 2021 r. Skoro więc w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały poprzednie uchwały już nie obowiązywały, to regulacja zawarta w § 2 uchwały, dotycząca uchylenia wcześniejszej uchwały, jest nieprawidłowa, ponieważ uchyla akt już nieobowiązujący. Prokurator zaznaczył również, że zgodnie z § 32 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), 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. Powyższą regulację na podstawie § 143 tego rozporządzenia stosuje się odpowiednio także do aktów prawa miejscowego. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie, uznając zarzuty w niej zawarte za bezzasadne. Podniosła, że Wojewoda Podkarpacki jako organ nadzoru nad działalnością uchwałodawczą organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie dostrzegł naruszenia przepisów prawa i nie stwierdził nieważności uchwały. Ponadto zdaniem Rady powołane orzeczenie sądowe nie jest na tyle jednoznaczne, aby stanowiło podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego zakwestionowanego zapisu uchwały. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: 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 (t.j. 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; 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 prowadziłoby 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 z późn. 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. 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. Sąd podzielił stanowisko Prokuratora odnośnie objętego skargą - § 2 zaskarżonej uchwały. Przewidziano w nim, że traci moc uchwała Nr XXX/260/2018 Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy i Miasta Rudnik nad Sanem. Zaznaczyć należy, że ustawa o ochotniczych strażach pożarnych z 2021 r. weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. Upřednio kwestia ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym strażaków ochotniczych straży pożarnych regulowana była przepisami art. 28 ust. 1-6 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. W przepisie art. 28 ust. 1 powyższej ustawy zawarta była delegacja ustawowa upoważniająca radę gminy do określenia wysokości ekwiwalentu. Na tej podstawie wydano uchwałę nr XXX/260/2018 Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem z dnia 27 lutego 2018 r. Przepis art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej został uchylony na mocy art. 38 pkt 12 u.o.s.p z dniem 1 stycznia 2022 r., czyli z dniem wejścia w życie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych (art. 57 u.o.s.p.). Zgodnie zaś z art. 48 u.o.s.p., uchwały, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, podejmuje się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022 r. Jednocześnie ustawa nie zawiera przepisów przejściowych, które dawałyby podstawę do utrzymania w mocy uchwał w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków ochotniczej straży pożarnej, podejmowanych na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, tj. art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Wobec braku w ustawie przepisów przejściowych w omawianym zakresie, należało uznać, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, utraciły moc z dniem wejścia w życie ustawy u.o.s.p. Skoro w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, upřednia uchwała już nie obowiązywała, to regulacja zawarta w § 2 zaskarżonej uchwały, dotycząca uchylenia wcześniejszej uchwały jest nieprawidłowa, gdyż uchyla akt już nieobowiązujący. Wskazać przy tym należy, że zgodnie z regulacją § 32 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) 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 powyższego rozporządzenia także do aktów prawa miejscowego. W konsekwencji przyjąć należy, że poprzednio obowiązujący akt prawa miejscowego, określający wysokość ekwiwalentów należnych strażakom ochotniczej straży pożarnej 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 ustawy o ochronie przeciwpożarowej). Skoro zatem wymieniona w § 2 zaskarżonego aktu uchwała nie obowiązywała już w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, to nie było ani podstaw prawnych, ani faktycznych do przyjmowania, że traci ona moc. Tym samym § 2 zaskarżonej uchwały w sposób istotny narusza prawo, gdyż sugeruje, że uchwała z dnia 27 lutego 2018 r. obowiązywała do czasu podjęcia zaskarżonej uchwały, podczas gdy utraciła ona moc z dniem wejścia w życie ustawy u.o.s.p., czyli z dniem 1 stycznia 2022 r. (zob. wyrok WSA w Olsztynie z 23.03.2023 r., II SA/Ol 111/23, LEX nr 351460, por. również np. wyroki: WSA w Gdańsku z 15 czerwca 2023 r., III SA/Gd 692/22; WSA w Poznaniu z 26 września 2023 r., III SA/Po 484/23; z 10 października 2023 r., III SA/Po 507/23; WSA w Olsztynie z 17 sierpnia 2023 r., II SA/Ol 457/23). W związku z powyższym Sąd, będąc związany zakresem zaskarżenia, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., stwierdził nieważność § 2 zaskarżonej uchwały.