



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 24 czerwca 2025 r.

Poz. 2732

WYROK NR II SA/RZ 7/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 19 marca 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Joanna Zdrzałka Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga /spr./ Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 marca 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Mielcu na uchwałę Rady Gminy Czermin z dnia 28 czerwca 2022 r. nr XXXVIII/272/2022 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Czermin stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Dnia 28 czerwca 2022 r. Rada Gminy Czermin (dalej: Rada lub Organ), na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm. - dalej: u.s.g.), w związku z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490 ze zm. - dalej: ustawa), podjęła uchwałę nr XXXVIII/272/2022, w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Czermin za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach. W § 1 ww. uchwały uchwalono, że ustala się ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Czermin obowiązujący od 1 stycznia 2022 r. w wysokości: - za uczestnictwo w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych w kwocie - 20 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału; - za uczestnictwo w szkoleniu pożarniczym i/lub ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę w kwocie - 8 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału. Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Mielcu (dalej: Prokurator lub Skarżący), który zarzucił istotne naruszenie prawa, tj.: art. 7 i 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 1 i 2 ustawy poprzez: 1) ustalenie w § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały ekwiwalentu pieniężnego strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Czermin "Za uczestnictwo w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych w kwocie 20 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału"; 2) ustalenie w § 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały ekwiwalentu pieniężnego strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Czermin "Za uczestnictwo w szkoleniu pożarniczym i/lub ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę w kwocie 8 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału"; - czym przekroczono zakres ustawowego upoważnienia Rady do ustanowienia w drodze uchwały przepisów prawa miejscowego określających wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ochotniczych OSP, albowiem art. 15 ust. 2 ustawy wskazuje, iż "ekwiwalent pieniężny nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną do wyjazdu do 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". W oparciu o powyższe zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o oddalenie skargi Prokuratora jako bezzasadnej. Zdaniem Rady, żadne z twierdzeń Prokuratora w zakresie konieczności stwierdzenia nieważności w/w zapisów uchwały nie powinno zostać uwzględnione, bowiem przyjęte przepisy odpowiadają prawu. Nadto

Organ podniósł, że zaskarżona uchwała nie obowiązuje - w dniu 21 czerwca 2024 r. Rada podjęła Uchwałę nr IV/22/2024 w sprawie ustalenie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Czermin za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach. W § 2 Uchwały z dnia 21 czerwca 2024r. stwierdza się, iż traci moc Uchwała nr XXXVIII/272/2022 Rady z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Czermin za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach. W ocenie Organu utrata mocy obowiązującej zaskarżonej Uchwały powoduje, iż orzekanie w przedmiocie nieważności tej Uchwały okazuje się zbędne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Skarga jest zasadna. Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm. - dalej zwanej P.p.s.a.), w związku z art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492), sądy administracyjne właściwe są do kontroli zgodności z prawem aktów organów jednostek samorządu terytorialnego stanowiących przepisy prawa miejscowego, a także aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, innych niż akty prawa miejscowego, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Sądowa kontrola aktów prawa organów jednostek samorządu terytorialnego polega na zbadaniu, czy przy wydawaniu zaskarżonego aktu nie doszło do naruszenia prawa, dającego podstawę do stwierdzenia jego nieważności. Badana jest zatem wyłącznie legalność aktu administracyjnego. Stosownie natomiast do treści art. 134 § 1 P.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz wskazaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a, który nie miał w sprawie zastosowania. Zgodnie natomiast z art. 135 P.p.s.a. sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia. Wobec uregulowania zawartego w art. 147 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 3 § 3 pkt 5 i 6 P.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 3 pkt 5 i 6 P.p.s.a., 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. Podstawy do stwierdzenia nieważności aktu lub uchwały organu gminy wyznaczają przepisy przywołanej powyżej ustawy o samorządzie gminnym. W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei w myśl art. 91 § 4 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia w przypadku tzw. nieistotnego naruszenia prawa. Wyłączną przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy jest zatem jej sprzeczność z prawem w innym stopniu niż nieistotny. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo sprzeczności z prawem uchwały lub zarządzenia, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania takiej sankcji. W piśmiennictwie za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze 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, Lex nr 33805; z 8 lutego 1996 r. sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639, z 6 listopada 2019 r., sygn. II OSK 2674/19, LEX nr 2777895). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Z kolei naruszenia o charakterze nieistotnym są jedynie przesłanką do wskazania, że akt został wydany z naruszeniem prawa, ale nie stanowią przesłanki do stwierdzenia jego nieważności. Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Gminy w Czerminie z dnia 28 czerwca 2022 r. nr XXXVIII/272/2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Czermin za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach. Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały w oparciu o wyżej wskazane kryteria Sąd stwierdził, że jest ona dotknięta istotnym naruszeniem prawa, co obligowało do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. W pierwszej kolejności, odnosząc się do stanowiska Organu przedmiocie bezzasadności kontroli sądowej uchylonej już uchwały, należy wskazać że uchylenie uchwały poddanej kontroli sądu nie czyni postępowania sądowego bezprzedmiotowym. Sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego stwierdzić nieważność, które to rozstrzygnięcie, oparte na przepisie art. 147 § 1 P.p.s.a., powoduje, że od samego początku uchwała nie była zdolna wywołać skutku prawnego, a zatem

nie kształtowała uprawnień lub obowiązków podmiotów prawa. Z kolei 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 (vide: wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2021 r., I OSK 339/19; wyrok NSA z dnia 27 maja 2008 r., II OSK 344/08; wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1046/07; postanowienie NSA z dnia 9 lipca 2014 r., II FSK 1681/14). Tym samym uchylenie zaskarżonej uchwały nie oznacza, że niniejsze postępowanie sądowe jest bezprzedmiotowe. Przechodząc do meritum sprawy, podkreślić należy, że w świetle 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zakazane jest domniemywanie kompetencji organu. Wskazany przepis 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. Ponadto należy podkreślić, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyroki WSA: we Wrocławiu z 24 lutego 2010 r. sygn. akt IV SA/Wr 593/09, LEX 646458; w Olsztynie z 7 marca 2019 r. sygn. akt II SA/Ol 91/19, LEX nr 2633802). Zaskarżona uchwała 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. Nie jest zatem obojętne, w jaki sposób zostaną zredagowane przepisy omawianego aktu, w szczególności nie mogą one pozostawać w sprzeczności z normą kompetencyjną. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Stosownie do treści art. 15 ust. 1a ustawy ekwiwalent pieniężny otrzymują również: 1) kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1, 2) strażak ratownik OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 - stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych. Z powyższego wynika, że obecnie obowiązujące przepisy ustawy o ochotniczych strażach pożarnych określają krąg osób uprawnionych do ekwiwalentu. Podstawę prawną do ustalania przedmiotowego ekwiwalentu stanowi art. 15 ust. 2 u.o.s.p., zgodnie z którym 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. Treść cytowanego przepisu nie może nasuwać wątpliwości co do tego, że ekwiwalent w określonej wysokości przysługuje "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, system "rozpoczętej godziny" nie odnosi się do naliczania ekwiwalentu za udział w szkoleniu i ćwiczeniu, ponieważ w ustawie o OSP wyraźnie wskazano, że ekwiwalent nalicza się "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej" (zob.: D.P. Kała, Ochotnicze Straże Pożarne, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 159). W wyroku z 13 września 2023 r. w sprawie III OSK 2588/22 Naczelny Sąd Administracyjny uwypuklił, że ustawodawca w treści art. 15 ust. 1 ustawy nie posłużył się terminem "udział" lecz terminem "uczestnictwo". Skorzystanie w uchwale z terminu innego niż ustawowy, dla określenia działania, które ten termin ustawowy definiuje rodzi niebezpieczeństwo, że przy realizacji prawa do ekwiwalentu, poprzez naliczenie jego wysokości będzie mu nadawana inna treść od ustawowej, in concreto, że "udział w działaniach ratowniczych" nie będzie rozumiany, jako "uczestnictwo w działaniu ratowniczym" od momentu zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Identyczna sytuacja ma miejsce w rozpoznawanej sprawie. Uczestnictwo w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej wiąże się z bezpośrednim wykonywaniem czynności ratowniczych, natomiast sam udział – w braku definicji ustawowej tego pojęcia - nie musi być traktowany tożsamo. Zakwestionowany przepis § 1 pkt 1 uchwały jest niezgodny z ustawą kompetencyjną, a pozostawienie go w obrocie prawnym może prowadzić do sporów dotyczących liczenia należnego dla strażaka ratownika OSP ekwiwalentu. Możliwe byłyby również rozbieżności, co do tego, od jakiego momentu ekwiwalent powinien być naliczany np. od zgłoszenia wyjazdu, zgłoszenia gotowości czy pojawienia się w jednostce OSP. Zwrócić należy też uwagę, że z tożsamyh względów nieprawidłowe było w § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały zawężenie pojęcia "szkolenia" do szkolenia pożarniczego, skoro ustawa o ochotniczych strażach pożarnych takiego dodatkowego określenia (kwalifikatora) nie przewiduje. Kwestionowany zapis stanowi niedopuszczalną modyfikację normy ustawowej. Oczywiście jest, że uchwalając akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, a normy kompetencyjne powinny być odczytywane

w sposób literalny. Jeżeli natomiast organ uchwałodawczy narusza wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym – a taka sytuacja wystąpiła w przedmiotowej sprawie – to mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu. Jednocześnie wskazuje się bowiem w literaturze i orzecznictwie, że podstawą do wyeliminowania z obrotu prawnego aktu winno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego charakter (por. wyrok NSA z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III FSK 4957/21, CBOSA). Oceniając natomiast zgodność z prawem § 3 uchwały, pozostaje wskazać, że zgodnie z art. 48 ustawy, 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 OSP, podejmowanych na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, czyli art. 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 869 ze zm. - dalej poprzednio obowiązująca ustawa), który został uchylony z dniem 1 stycznia 2022 r. na mocy art. 38 pkt 12 ustawy, czyli z dniem wejścia w życie ustawy (art. 57 ustawy). Wobec braku w ustawie przepisów przejściowych w omawianym zakresie należało zatem uznać, że akty prawa miejscowego, wydane na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, utraciły moc z dniem wejścia w życie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. Skoro w dniu podjęcia kontrolowanej uchwały, uprzednia uchwała już nie obowiązywała, to regulacja zawarta w § 3 zaskarżonej uchwały, dotycząca uchylenia wcześniejszej uchwały, jest nieprawidłowa, gdyż uchyla akt już nieobowiązujący. W doktrynie i w orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, że utrata mocy aktu prawa miejscowego następuje na skutek uchylenia ustawy, na podstawie której został wydany lub uchylenia w tej ustawie przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe do jego wydania (D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 326). Wskazana zasada wynika bezpośrednio z podstawowego charakteru aktów prawa miejscowego. Skoro zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, to pozostawanie takiego aktu prawa miejscowego w obrocie prawnym, w przypadku wyeliminowania z obrotu prawnego przepisu ustawowego zawierającego upoważnienie ustawowe, stałoby w opozycji do kluczowej zasady wynikającej z powołanej regulacji konstytucyjnej oraz z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 583), zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Z tego powodu stanowiłoby to również naruszenie uregulowanej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego, gdyż w obrocie prawnym pozostawałyby regulacje podstawowe, które funkcjonowałyby pomimo braku przepisów ustawowych regulujących upoważnienie do stanowienia prawa na szczeblu lokalnym, w tym w szczególności regulujących materię przekazaną samorządowi terytorialnemu do realizacji w ramach jego działalności prawotwórczej. Prowadziłoby to w istocie do autonomii prawotwórczej samorządu terytorialnego (wyrok NSA z 20 września 2017 r., II GSK 2861/15). W rozpoznawanej sprawie Sąd uznał, że należy stwierdzić nieważność uchwały w całości. Inne rozstrzygnięcie doprowadziłoby bowiem do sytuacji, że w obrocie prawnym pozostałyby § 2 i 4 zaskarżonej uchwały, które odnoszą się do powierzenia wykonania uchwały i jej publikacji. Dlatego też biorąc powyższe pod uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.