



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 18 lipca 2025 r.

Poz. 3061

WYROK NR II SA/RZ 110/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 15 kwietnia 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Piotr Godlewski Sędziowie NSA Stanisław Śliwa /spr./ AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ropczycach na uchwałę Rady Gminy w Ostrowie z dnia 28 lutego 2022 r. nr XXXVI/286/22 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z Gminy Ostrów uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXXVI/286/22 z 28 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z Gminy Ostrów uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach Rada Gminy w Ostrowie ustaliła przedmiotowy ekwiwalent, w podstawie prawnej wskazując 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.), zwanej 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), określanej dalej jako "u.o.s.p.". Skargę na powyższą uchwałę, kwestionującą ją w całości, złożył Prokurator Rejonowy w Ropczycach, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności i zarzucając istotne naruszenie prawa tj. art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zwanej dalej "u.o.a.n." w zw. z art. 7, art. 87 ust. 2, art. 88 ust. 1 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 w zw. z art. 42 u.s.g. poprzez wskazanie w § 4, że "uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2022 r.", a w konsekwencji brak jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Zdaniem Prokuratora, kwestionowana uchwała nie została, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami, ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Tymczasem, wedle art. 2 ust. 1 u.o.a.n., ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Z kolei, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n., akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Treść art. 13 pkt 2 u.o.a.n. wskazuje natomiast, że w dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy, do których to należy uchwała dotycząca ustalenia wysokości ekwiwalentu dla strażaków ochotników ochotniczych straży pożarnych. Skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych. Nieopublikowany akt prawa powszechnie obowiązującego nie może więc stanowić podstawy prawnej władczych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej. W ocenie Prokuratora, uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna, albowiem nieważność uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego dotyczy nie tylko postanowień

sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych. Prokurator zauważył też, że w uchwale Rady Gminy w Ostrowie z 17 kwietnia 2024 r. nr LXI/480/24 w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach w § 3 orzeczono o utracie mocy wyżej wymienionej uchwały. Uchylenie uchwały nie czyni jednak bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego 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. W odpowiedzi na skargę Wójta Gminy Ostrów, działający imieniem Gminy Ostrów, wniósł o jej oddalenie. Zauważył, że kwestionowana uchwała poddana została, zgodnie z art. 91 u.s.g., nadzorowi prawnemu Wojewody, który nie znalazł podstaw do stwierdzenia jej nieważności, toteż pozostała ona w obrocie prawnym. Wójt podniósł, że zgodnie z art. 40 ust 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego stanowiących na obszarze gminy. W jego ocenie, akt prawny ustanowiony na podstawie ustawy o Ochotniczych Strażach Pożarnych obowiązujący w dniu wydania zaskarżonej uchwały nie upoważniał Rady Gminy do stanowienia w tej materii aktów prawa miejscowego. W chwili podjęcia zaskarżonej uchwały brak więc było podstaw prawnych do uznania, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Wójt zwrócił uwagę, że prawodawca nie zawsze w sposób precyzyjny rozstrzyga, kiedy organ samorządowy powinien wydać uchwały zwykłe, a kiedy akta prawa miejscowego, co wymaga skomplikowanego procesu myślowego z zastosowaniem kilku rodzajów wykładni prawa. Wiele z tych kwestii jest zaś w praktyce rozstrzyganych dopiero przed sądem administracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: W myśl art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), zwanej dalej "P.p.s.a." akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego mogą stanowić przedmiot kontroli sądowej. Sąd sprawuje ją wedle kryterium zgodności z prawem, a to zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267). Uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6 P.p.s.a. sąd stwierdza jego nieważność w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jego nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.). Jak stanowi art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z tym, że wedle art. 91 ust. 4 u.s.g., 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. Wobec powyższego przyjmuje się, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego. Wprawdzie prawodawca nie zdefiniował tego rodzaju naruszenia, ale uznaje się, że pod pojęciem tym kryje się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał [np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 24.01.2025 r. III OSK 6510/21]. Jeśli chodzi o legitymację Prokuratora do wniesienia skargi, to wynika ona z art. 8 § 1 i art. 50 § 1 P.p.s.a. oraz art. 70 ustawy z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.). Przepisy te wprost stanowią o tego rodzaju uprawnieniu prokuratora. Należy też wskazać, że słusznie Prokurator zauważył we wniesionej skardze, że nie czyni niniejszego postępowania sądowego bezprzedmiotowym fakt, że w dniu 17 kwietnia 2024 r. Rada Gminy w Ostrowie podjęła uchwałę Nr LXI/480/24 w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach, w której § 3 wskazano, że traci moc uchwała zaskarżona w niniejszej sprawie. Fakt bowiem, że uchwała już nie obowiązuje nie wyłącza możliwości jej kontroli sądowej, a to z tej przyczyny, że skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne (np. wyrok NSA z 27.09.2007r. II OSK 1046/07). Uchylenie uchwały przez radę gminy oznacza więc wyeliminowanie uchwały ze skutkiem od daty uchylenia (ex nunc). Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje natomiast skutki od chwili jej podjęcia (ex tunc). W tej ostatniej sytuacji uchwałę należy potraktować tak, jakby nigdy nie została podjęta. Ma to swoje znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie takiej uchwały. Wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy w Ostrowie Prokurator wskazał na fakt braku jej opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jak stanowi art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei, zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przy czym, zasady i tryb ogłaszania takich aktów określa ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, do której odsyła art. 42 u.s.g. Regułą wyrażoną w art. 2 ust. 1 u.o.a.n. jest, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Jak stanowi art. 8 tej ustawy, dziennikiem

urzędowym w rozumieniu ustawy jest m. in. wojewódzki dziennik urzędowy. W świetle zaś art. 13 pkt 2 u.o.a.n., w takim wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Ogłoszenie ma istotne znaczenie, bowiem w myśl art. 4 ust. 1 u.o.a.n., akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z momentem ogłoszenia wiąże się zatem kwestia wejścia w życie danego aktu prawnego. O powyższym jest także mowa w Konstytucji RP, bowiem według jej art. 88 ust. 1, warunkiem wejścia w życie m. in. aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie. W ocenie Sądu, stanowisko Prokuratora jest prawidłowe, bowiem objęta jego skargą uchwała Rady Gminy w Ostrowie z 28 lutego 2022 r. Nr XXXVI/286/22 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z Gminy Ostrów uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach jest aktem prawa miejscowego. Stosownie zaś do jej treści, nie została ona ogłoszona w Podkarpackim Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Jej § 4 stanowi bowiem, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r. Jeśli chodzi o akt prawa miejscowego, to brak jest jego legalnej definicji. Przyjmuje się jednak, że jest to akt normatywny zawierający normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty te nie mogą więc konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Ponadto, akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów pozostających poza strukturą administracji (np. wyrok NSA z 25.09.2019 r. II OSK 2678/17). W świetle powyższego, zaskarżoną uchwałę należy zaliczyć do powyższej grupy aktów. Jest ona bowiem adresowana do strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Ostrów uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach, a zatem podmiotów zewnętrznych względem administracji gminnej. Przyznaje im określone uprawnienie. Adresaci tego uprawnienia wskazani zostali nie imiennie, jak również mogą oni przedmiotowe uprawnienie uzyskać nie jednorazowo. Należy przyznać rację Radzie, że niejednokrotnie ustalenie charakteru podejmowanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały może nastręczać trudności. W sytuacji jednak, kiedy uchwała ma de facto taki właśnie charakter, a nie została opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, konieczne jest jej usunięcie z obrotu prawnego jako sprzecznej z prawem w sposób istotny. Okoliczność, że nieważności takiej nie stwierdził organ nadzoru w ramach prowadzonej przez siebie kontroli legalności uchwały nie stanowi przeszkody dla orzeczenia tego przez Sąd, co wskazuje na niezasadność zarzutu Rady w tym zakresie, zawartego w odpowiedzi na skargę. Sąd ma bowiem własne kompetencje w tym przedmiocie, wynikające z art. 147 § 1 P.p.s.a. Nie można zgodzić się też z Radą, że według stanu prawnego istniejącego w dniu podjęcia skarżonej uchwały brak było podstaw do uznania jej za akt prawa miejscowego. W świetle wskazanego wyżej art. 40 ust. 1 u.s.g., gminie przysługuje prawo stanowienia aktu prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego. Przykłady tego rodzaju aktów określa ust. 2 wskazanego artykułu. Natomiast odrębne akty ustawowe mogą wskazywać inne sytuacje, w których akt taki winien być wydany. Przy czym, nie zawsze w upoważnieniu ustawowym wskazane jest wprost, że akt, który ma zostać podjęty będzie stanowił akt prawa miejscowego. Decydujące więc znaczenie dla ustalenia jego rzeczywistego charakteru będzie miała analiza zawartych w nim norm. To ich rodzaj będzie zatem przesądzający dla dokonania ustalenia w powyższym przedmiocie. Jak już podniesiono, normy zawarte w kwestionowanej uchwale świadczą o tym, że jest ona aktem prawa miejscowego. Niespełnienie wymogu odnoszącego się do uchwały będącej aktem prawa miejscowego w zakresie jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości. Ogłoszenie uchwały wiąże się bowiem - co już wyżej zaznaczono - z określeniem daty jej wejścia w życie. Od niej zaś zależy wywołanie przez nią zamierzonych skutków prawnych. Tylko prawidłowo ogłoszonemu tekstowi aktu prawnego przysługuje domniemanie autentyczności i tylko ten sposób ogłoszenia aktu decyduje prawnie o jego wejściu w życie. Tym samym, dopiero z chwilą jego urzędowego ogłoszenia może być on stosowany przez organy Państwa przestrzegany przez obywateli i innych adresatów prawa (tak np. wyroki NSA: z 16.12.2019 r. II OSK 3156/18, z 13.03.2024 r. III OSK 1522/22). W niniejszej sprawie nie jest kwestionowane to, że formalny i obligatoryjny wymóg właściwej publikacji zaskarżonej uchwały nie został spełniony. Dodatkowo Sąd wskazuje, że podejmując skarżoną uchwałę Rada dopuściła się modyfikacji upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. W § 1 ustaliła ona bowiem stawkę ekwiwalentu za udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych, ćwiczeniach w kwocie 25 zł "za

każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu". Nie wskazała jednakże, o jaki wyjazd chodzi. Tymczasem w ustawie o ochotniczych strażach pożarnych mowa jest o tym, że przedmiotowy ekwiwalent nalicza się "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej". Ustawodawca wyraźnie więc sprecyzował moment rozpoczęcia godziny uczestnictwa w określonych działaniach pożarniczych. Podanie zaś przez Radę, że rozpoczętą godzinę liczy się od "zgłoszenia wyjazdu" bez dookreślenia powyższego może rodzić wątpliwości co do początku okresu, od którego zaczyna biec czas istotny z punktu widzenia przyznania ekwiwalentu. Jeśli więc Rada zdecydowała się na powtórzenie regulacji ustawowej, to winna to była uczynić w sposób dosłowny, bowiem tylko wtedy mogła w pełni oddać treść upoważnienia ustawowego, którym była związana. Postępując inaczej zrodziła tylko wątpliwości w podanym zakresie, a to stanowi o przekroczeniu jej kompetencji. Z wyżej podanych względów Sąd stwierdził więc, że objęta skargą uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n. oraz art. 15 ust. 2 u.o.s.p. i stwierdził jej nieważność w całości na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g.