



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 stycznia 2024 r.

Poz. 683

WYROK NR II SA/RZ 897/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 22 listopada 2023 r.

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Paweł Zaborniak /spr./ Sędziowie WSA Piotr Godlewski AWSA Maria Mikolik po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 22 listopada 2023 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Stalowej Woli na uchwałę Rady Miejskiej w Zaklikowie z dnia 26 maja 2022 r. nr XLIII/331/2022 w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą z 26 maja 2022 r. nr XLIII/331/2022 Rada Miejska w Zaklikowie (dalej: "Rada" lub "Organ") ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego strażaków ratowników OSP z terenu Gminy Zaklików: 1) 25 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej; 2) 10 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w ćwiczeniach ratowniczych; 3) 5 zł za każdą rozpoczętą godzinę w szkoleniu ratowniczym. Zgodnie z § 4 uchwały, uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego 13 czerwca 2022 r., pod poz. 2331. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie (dalej WSA), Prokurator Rejonowy w Stalowej Woli wniósł o stwierdzenie nieważności opisanej wyżej uchwały. Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił naruszenie: 1. art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) – dalej: "u.s.g." w zw. z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 194 z późn. zm.) – dalej: "u.o.s.p.", poprzez ustalenie ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej naliczanego "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 u.o.s.p. uprawnia radę miejską 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; 2. art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 u.o.s.p. poprzez ustalenie ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo w ćwiczeniach ratowniczych "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w ćwiczeniach ratowniczych", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 u.o.s.p. uprawnia radę miejską 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. 3. art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 u.o.s.p., poprzez ustalenie ekwiwalentu pieniężnego za uczestnictwo w szkoleniu ratowniczym "za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu ratowniczym", podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 u.o.s.p. uprawnia radę miejską 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. Skarżący uzasadniając swą skargę stwierdził, że Organ gminy w sposób nieuprawniony zmodyfikował art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Stanowi to o istotnym naruszeniu prawa, które winno skutkować stwierdzeniem nieważności przedmiotu skargi. Organ uchwałodawczy naruszył wytyczne ustawowe z w/w przepisu, co winno skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości a nie tylko § 1. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o umorzenie postępowania wobec uwzględnienia skargi i podjęcia uchwały z 9 maja 2023 r. nr LV/419/2023, uwzględniającej w całości zarzuty Prokuratora. W piśmie procesowym z 5 czerwca 2023 r. Prokurator podtrzymał żądane stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Skarga jako zasadna, została przez Sąd uwzględniona w całości. Istota sądowej kontroli administracji publicznej sprowadza się do ustalenia czy w określonym przypadku, jej organy dopuściły się kwalifikowanych naruszeń prawa. Sąd administracyjny sprawuje swą kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej – art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 249 ze zm.). Zakres tej kontroli wyznacza przepis art. 134 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.; zwana dalej P.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W ramach kontroli legalności sąd stosuje przewidziane prawem 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 (art. 135 P.p.s.a.). Z uwagi na przedmiot skargi wniesionej przez Prokuratora, przypomnieć należy, iż na mocy art. 147 § 1 P.p.s.a., sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 w/w ustawy, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Przepis powyższy stosować należy wraz z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1991 r., o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559; zwana dalej u.s.g.), zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Natomiast w myśl art. 91 ust. 4 tej ustawy, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa, sąd administracyjny uprawniony jest do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Innymi słowy, naruszenie prawa o charakterze nieistotnym nie może skutkować stwierdzeniem nieważności kontrolowanej uchwały. Do Istotnych wad uchwały, które winny prowadzić do stwierdzenia jej nieważności należy w szczególności naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały. Dodatkowo wskazać należy, iż jedną z podstaw prawnych skargi Prokuratora jest art. 2 w zw. z art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2023 r. poz. 1360; zwana dalej u.P.p.). W myśl art. 70 u.P.p. Jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego. Natomiast według art. 8 § 1 p.p.s.a., Prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują Prokuratorowi prawa strony. Sprawa niniejsza została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym wobec wniosku w tym przedmiocie złożonego przez Prokuratora i braku sprzeciwu ze strony skarżącej, czego podstawę stanowił art. 119 pkt 2 P.p.s.a. W myśl tej regulacji, sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. W trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów, o czym stanowi z kolei art. 120 P.p.s.a. Skarżący Prokurator wnosi o stwierdzenie nieważności całej uchwały Rady Miejskiej w Zaklikowie twierdząc w treści swych zarzutów, że narusza ona art. 40 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 15 ust. 2 u.o.s.p.. W skardze podkreślono, że niezgodnie z tym przepisem ustawy mocą § 1 pkt 1, 2 i 3 uchwały ustalono ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników OSP Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Zaklików za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej, w ćwiczeniach ratowniczych, szkoleniu ratowniczym. Tymczasem w myśl treści art. 15 ust. 2 u.o.s.p. do ustalania ekwiwalentu pieniężnego uprawniona jest rada gminy, a może być on naliczony za każdą rozpoczętą godzinę, ale od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Sąd po przeanalizowaniu argumentów skargi i wyrażonej przez Organ Gminy w odpowiedzi na skargę opinii, zobowiązany był podzielić stanowisko skarżącego Prokuratora na temat nielegalności zaskarżonego aktu.

Wypada na wstępie nadmienić, iż w świetle art. 15 ust. 1 u.o.s.p. Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Ekwiwalent stanowi równoważnik, odpowiednik wkładu wniesionego na rzecz ochrony przeciwpożarowej przez strażaka ratownika OSP w postaci czasu, wysiłku, zdrowia. Uprawnienie to nie jest równoważnikiem utraconego wynagrodzenia, a jest prawem osobistym strażaka i powinien być wypłacany konkretnemu strażakowi OSP. Ekwiwalent jest naliczany za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej i nie może być rozliczany w systemie minutowym (zob. D. P. Kała [w:] Ochotnicze straże pożarne. Komentarz, Warszawa 2023, art. 15). Należało wyłącznie potwierdzić zarzut skargi podnoszący istotną niezgodność treści § 1 uchwały z przepisem ustawy - 15 ust. 2 u.o.s.p. - wyrażającym normę kompetencyjną o znaczeniu prawotwórczym. W czasie podejmowania uchwały (tj. 26 maja 2022 r.) art. 15 ust. 2 tej ustawy, pozwalał ustalić radzie gminy w drodze uchwały ekwiwalent pieniężny z tytułu uczestnictwa w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu poprzez naliczenie go uprawionemu za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu jednostki ochotniczej straży pożarnej – art. 15 ust. 2 zd. drugie in fine u.o.s.p.. Należy przez to rozumieć, że ekwiwalent powinien zostać ustalony w stawce godzinowej z oznaczeniem momentu rozpoczęcia naliczania godzin, za które przysługuje ekwiwalent – za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu jednostki. Moment rozpoczęcia godziny od zgłoszenia wyjazdu jednostki różni się na poziomie semantycznym z określonym w uchwale Rady Miejskiej momentem naliczania w postaci rozpoczęcia godziny udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, ćwiczeniu, szkoleniu ratowniczym. Te różnice nie mogą być obojętne dla sposobu naliczania kwoty ekwiwalentu. Treść art. 15 ust. 2 u.o.s.p. zawiera wytyczną o charakterze delegacji ustawowej, więc organ stanowiący gminy został zobowiązany do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego "za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu". Kwestionowana uchwała Rady Miejskiej wyznacza w swym § 1 inny niż wynika to z przepisu wyższego rzędu moment rozpoczęcia naliczania godzin, co ma istotne znaczenie dla obliczania wysokości ekwiwalentu o jakim mowa w art. 15 ust. 1 u.o.s.p. Udział w działaniu za który należny jest ekwiwalent strażakowi nie jest tym samym co zgłoszenie wyjazdu jednostki. Sposób w jaki zredagowano przepis uchwały pozwalałby na niedozwolone w świetle ustawy rozważanie od kiedy strażak brał udział w działaniach uprawniających do naliczania ekwiwalentu. Jak słusznie wykląda WSA w Olsztynie (zob. wyrok WSA w Olsztynie z 21 września 2023 r., sygn. akt II SA/Ol 506/23, LEX nr 3610789.), realizacja określonego w art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p. obowiązku wymagała, aby Rada Gminy w stanowionym przez siebie akcie podstawowym dała precyzyjnie wyraz temu, że ustalona przez nią wysokość ekwiwalentu dotyczy właśnie każdej rozpoczętej godziny od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Oczywiście powinno być, że doprecyzowanie momentu rozpoczęcia naliczania ekwiwalentu dotyczy tylko zdarzeń wymagających wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Dopiero takie wskazanie pozwala na prawidłową realizację delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 u.o.s.p. i zapewnienia zachowanie spójności przepisów. Poprzestanie w zaskarżonej uchwale tylko na stwierdzeniu, że ustala się wysokość ekwiwalentu "za udział", bez doprecyzowania, że jest to stawka godzinowa naliczana od momentu zgłoszenia wyjazdu, prowadzi do wniosków istotnie sprzecznych z intencją ustawodawcy. Dlatego ma racje skarżący Prokurator uwypuklając w uzasadnieniu zarzutów, że zaskarżona uchwała Rady Miejskiej jest sprzeczna i to w sposób istotny z wyraźnie wyrażoną intencją ustawodawcy, co musiało w sposób automatyczny skutkować stwierdzeniem nieważności całości zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g. Jednocześnie sprzeczna w sposób istotny z u.o.s.p. treść § 1 powoduje, że pozostałe jednostki redakcyjnej uchwały w postaci § 2, 3 i 4, nie mogą samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym normując kwestie wysokości ekwiwalentu pieniężnego strażaka ratownika OSP z terenu gminy Zaklików. W odpowiedzi na skargę Prokuratora Rada Miejska w Zaklikowie wniosła o umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego podkreślając przy tym, że posiada kompetencję do podejmowania uchwał w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Zdaniem Organu radzie gminy przysługują uprawnienia autokontrolne wynikające z art. 54 § 3 P.p.s.a. w zakresie stwierdzenia nieważności własnej uchwały stanowiącej prawo miejscowe. Zwrócono zatem uwagę, że Rada Miejska w Zaklikowie dnia 9 maja 2023 r. podjęła uchwałę nr LV/419/2023, w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Do odpowiedzi na skargę do WSA, Organ Gminy załączył opisaną uchwałę Rady Miejskiej w Zaklikowie z dnia 9 maja 2023 r., która w § 1 ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego, zaś w § 2 postanowia o utracie mocy zaskarżonej przez Prokuratora uchwały z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleń lub ćwiczeniu. Prokurator rejonowy w Stalowej Woli w piśmie procesowym podtrzymał stanowisko o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oświadczając,

że stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę Rady Miejskiej jest niesłuszne, gdyż podjęcie nowej uchwały orzekającej m.in. o utracie mocy przez zaskarżoną uchwałę nie można traktować w kategoriach autokontroli zaskarżonego aktu w rozumieniu art. 54 § 3 P.p.s.a., co wynika z faktu, że następstwa stwierdzenia nieważności uchwały są dalej idące niż uchylenie uchwały, który wywiera jedynie skutek *ex nunc*, to jest od daty jej uchylenia. Do Sądu jest oczywistym, że nie miała w postępowaniu przed WSA dozwolona przepisami P.p.s.a. autokontrola aktu podjętego przez organ administracji j.s.t. Przepisu uchwały o zmianie, uchyleniu czy o utracie mocy własnej uchwały rady nie można utożsamiać z uwzględnieniem skargi, co oznacza, że nie mamy do czynienia z autokontrolą przewidzianą w art. 54 § 3 P.p.s.a. (zob. wyrok WSA w Kielcach z 22 czerwca 2022 r., sygn. II SA/Ke 242/22, LEX nr 3364327). Trafnie Prokurator w odpowiedzi na skargę uwypukla kwestie ważką dla tej problematyki, a związaną z tym, że nowo podjęta uchwała Rady Miejskiej z dnia 9 maja 2023 r. w § 2 wyraża wolę tej Rady o utracie mocy zaskarżonej do Sądu uchwały z dnia 26 maja 2022 r., a to nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem jej nieważności. Utrata mocy uchwały skutkuje zniesieniem zawartych w niej przepisów z chwilą wejścia w życie nowej uchwały, czyli po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały z 9 maja 2023 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Rada powinna zaś zważyć, że orzeczenie Sądu podjęte na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. o stwierdzeniu nieważności wyżej opisanej uchwały Rady, odnosi swój skutek usuwający moc niezgodnych z prawem przepisów już od chwili wejścia tego aktu do obrotu prawnego (*ex tunc*). Innymi słowy, orzeczenie WSA stwierdzające nieważność uchwały posiada szersze granice czasowe, obejmujące okres od chwili wejścia uchwały w życie do momentu utraty jej mocy prawnej na skutek wejścia w życie uchwały derogującej, czyli uchwały z dnia 9 maja 2023 r. Z podanych względów WSA orzekł w wyroku zgodnie z wnioskiem skargi Prokuratora Rejonowego, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g.