

ODPIS

Sygn. akt III SA/Po 366/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 sierpnia 2023 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodnicząca Sędzia WSA Marzenna Kosewska

Sędzia WSA Walentyna Długaszewska (spr.)

Sędzia WSA Mirella Ławniczak

po rozpoznaniu na posiedzeniu w trybie uproszczonym w dniu 29 sierpnia 2023 roku
sprawy ze skargi

na uchwałę

z dnia 12 lipca 2022 r.

w przedmiocie

Prokuratora Regionalnego w Poznaniu

Rady Miasta Poznania

nr LXIX/1257/VIII/2022

ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego
dla strażaka ratownika OSP za udział w
działaniu ratowniczym

stwierdza nieważność zaskarżone uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Izabela Kaczmarczyk

st. sekretarz sądowy



Uzasadnienie

Prokurator Regionalny w Poznaniu wniósł skargę na uchwałę Rady Miasta Poznania z 12 lipca 2022 r. nr LXIX/1257/VIII/2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2022 r., poz. 5614).

Jako podstawę prawną wydania zaskarżonej uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559), dalej: „u.s.g.”, 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” oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej: „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”.

Skarżący Prokurator Regionalny w Poznaniu zarzucił istotne naruszenie:

1. art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: „Konstytucja”, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 15 ust. 2 ustawy przez ustalenie w zaskarżonej uchwale ekwiwalentu pieniężnego za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej (§ 1 pkt 1 uchwały) i za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Miasto Poznań, podczas gdy art. 15 ust. 2 ustawy uprawnia radę miasta do ustalenia ekwiwalentu pieniężnego naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, a nadto art. 15 ust. 1 ustawy nie ogranicza ekwiwalentu wyłącznie do szkoleń lub ćwiczeń pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę;
2. art. 2 Konstytucji 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 ze zm.), dalej: „załącznik do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej”, polegające na ustaleniu w § 4 uchwały, że traci moc poprzednio obowiązująca uchwała z 22 marca 2011 r. nr VII/68/VI/2011, 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;

3. art. 2 Konstytucji oraz § 4 ust. 1 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych przez wewnętrzną sprzeczność w § 5 uchwały polegającą na wyznaczeniu dwóch rozbieżnych dat wejścia w życie uchwały, tj. po upływie 14 dni od jej ogłoszenia z mocą od dnia 1 stycznia 2022 r.

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 ze zm.), dalej: „p.p.s.a.”, wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi, natomiast w dodatkowym piśmie procesowym (k. 21) zawarto ewentualny wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie: 1) słów „organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Miasto Poznań”, użytych w § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały; 2) całości § 4 zaskarżonej uchwały i 3) słów: „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą od dnia”, użytych w § 5 zaskarżonej uchwały.

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.

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 - dostępny na stronie internetowej orzeczenia.nsa.gov.pl - w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: CBOSA").

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały w oparciu o wyżej wskazane kryteria sąd stwierdził, że jest ona dotknięta istotnym naruszeniem prawa.

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 Społecznych (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).

Przepisy 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 działaniu ratowniczym i akcji ratowniczej w wysokości 30 zł za każdą rozpoczętą godzinę (§ 1 pkt 1 uchwały) oraz za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Miasto Poznań w wysokości 18 zł za każdą rozpoczętą godzinę (§ 1 pkt 2 uchwały).

Ponadto zaskarżona uchwała przewiduje ekwiwalent jedynie za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Miasto Poznań, 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 - dostępny w CBOSA).

Ponadto, ustawa o ochotniczych strażach pożarnych z 17 grudnia 2021 r. weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. Uprzednio 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 Miasta Poznania wypełniła obowiązek wynikający z powołanego, poprzednio obowiązującego upoważnienia ustawowego, wydając uchwałę z 22 marca 2011 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę.

Nowa 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 (tj. uchwała Rady Miasta Poznania z 22 marca 2011 r.), określająca 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 22 marca 2011 r., skoro nie obowiązywała ona już od 1 stycznia 2022 r.

Ustawodawca wprowadzając w życie nowe regulacje dotyczące kwestii ekwiwalentów dla strażaków OSP i zakreślając z art. 48 ustawy prawodawcy lokalnemu termin 6 miesięcy na uchwalenie aktów prawa miejscowego określających wysokość ekwiwalentu dopuścił do sytuacji, w której z jednej strony strażakom ratownikom ochotniczych straży pożarnych przysługiwało prawo do ekwiwalentu, ale

zarazem z dniem 1 stycznia 2022 r. utraciły moc dotychczas obowiązujące przepisy prawa miejscowego określające wysokość tego ekwiwalentu. Zmierzając do rozwiązania tej sytuacji w sposób pozwalający urzeczywistnić wynikające z ustawy prawo do ekwiwalentu, także za okres, w którym nie istniały przepisy prawa miejscowego regulujące jego wysokość, należy przyjąć, że ustawodawca wymaga, aby prawu miejscowemu uchwalanemu na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy nadać moc obowiązującą od daty wejścia w życie tej ustawy. Pozwala na to art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, zgodnie z którym przepisy art. 4 (wejście w życie aktów normatywnych po ich ogłoszeniu lub wyjątkowo w dniu ich ogłoszenia) nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Mamy bowiem do czynienia ze szczególną sytuacją, w której wsteczna moc obowiązująca aktu prawa miejscowego jest jedynym środkiem pozwalającym na wypłatę ekwiwalentu należnego na podstawie art. 15 ust. 1 i 2 ustawy. Zaskarżona uchwała zatem wadliwie określa datę swego wejścia w życie, gdyż powinien nią być dzień 1 stycznia 2022 r. (por.: wyrok o sygn. akt III SA/Gd 689/22 - dostępny w CBOSA).

W dodatkowym piśmie procesowym (k. 21) zawarto ewentualny wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie: 1) słów „organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Miasto Poznań”, użytych w § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały; 2) całości § 4 zaskarżonej uchwały i 3) słów: „po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą od dnia”, użytych w § 5 zaskarżonej uchwały. Zdaniem Sądu wskazany wyżej zakres stwierdzenia nieważności nie powodowałby, że zaskarżona uchwała w pozostałej części nie naruszałaby istotnie prawa. Pozostałby bowiem w obrocie prawnym zapis § 1 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały dotyczący ustalenia wysokości ekwiwalentu „za każdą rozpoczętą godzinę” udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, a jak już wyżej wskazano i uzasadniono, istotnie narusza on prawo. Stwierdzenie zaś nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym określenia za jaki okres należy się ekwiwalent (jest: „za każdą rozpoczętą godzinę”, a powinno być: „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej”) oraz w zakresie wskazanym w dodatkowym piśmie procesowym, skutkowałoby pozostawieniem w obrocie prawnym uchwały nie

Sygn. akt III SA/Po 366/23

zawierającej koniecznego elementu za jaki okres należy się ekwiwalent, a to przemawia za koniecznością stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

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

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Izabela Kaczmarczyk
st. sekretarz sądowy

