

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Olsztynie
WYDZIAŁ II

Dnia	18 grudnia 2024 roku
Sygn. akt	II SA/OI 575/24

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

BRM
URZĄD MIASTA I GMINY
11-520 RYN, UL. RATUSZOWA 2
20.12.2024
DATA WPŁYWU
L. dz. 859/12/24...

Rada Miejska w Rynie
ul. Ratuszowa 2
11 – 520 Ryn

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 12 grudnia 2024 roku sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 26 września 2024 roku ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Giżycku. Jednocześnie zwraca akta administracyjne.

specjalista
Wojciech Grabowski
Wojciech Grabowski

W załączeniu:

1. odpis prawomocnego orzeczenia z uzasadnieniem;
2. akta administracyjne sprawy – 1 karta.



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 września 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Bogusław Jażdżyk
Sędziowie	sędzia WSA Piotr Chybicki (spr.)
	asesor WSA Grzegorz Klimek

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 26 września 2024 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Giżycku
na uchwałę Rady Miejskiej w Rynie
z dnia 30 maja 2023 r. nr LX/451/23
w przedmiocie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego
strażakom ratownikom Ochotniczych Straży Pożarnych
stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA
Wojciech Grabowski
Wojciech Grabowski

Wyrok jest prawomocny

od dnia: 26.10.2024

Krzysztof Nesterek
podpis st. referendarza sądowego

UZASADNIENIE

W dniu 30 maja 2023 r. Rada Miejska w Rynie (dalej: „Rada Miejska”) podjęła uchwałę Nr LX/451/23 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakom ratownikom Ochotniczych Straży Pożarnych (dalej: „uchwała o ekwiwalencie”). Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 40) – dalej: „u.s.g.”, w związku z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 194) – dalej: „u.o.s.p.”. W § 1 ww. uchwały ustalono ekwiwalent pieniężny przysługujący strażakom ratownikom OSP, którzy uczestniczyli w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej w wysokości 25 zł (ust. 1), natomiast – w szkoleniu i ćwiczeniu w wysokości 8 zł (ust. 2); w § 2 powierzono wykonanie uchwały Burmistrzowi Miasta i Gminy Ryn, zaś w § 3 określono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na powyższą uchwałę Prokurator Rejonowy w Giżycku (dalej: „Prokurator”) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie domagając się stwierdzenia jej nieważności. Jednocześnie Prokurator wniósł o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym. Zaskarżonej uchwale zarzucił, że została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 15 ust. 2 u.o.s.p. poprzez wykroczenie poza delegację ustawową i niewskazanie w § 1 uchwały momentu, od którego naliczany jest ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników OSP, podczas gdy przepis art. 15 ust. 2 u.o.s.p. zezwala na ustalenie ekwiwalentu pieniężnego naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej.

W uzasadnieniu wyjaśniono, że Rada Miejska przekroczyła delegację ustawową. Przytoczono treść art. 15 ust. 1 i 2 u.o.s.p. wskazując, że uchwała winna zawierać pełny zakres regulacji wskazanego przepisu, jednocześnie nie powinna zawierać postanowień, które wykraczałyby poza jego zakres. Zdaniem Prokuratora, zaniechanie wprowadzenia w zaskarżonej uchwale terminu ustalania ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakom ratownikom OSP narusza w sposób wyraźny treść art. 15 ust. 2 u.o.s.p.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska wniosła o jej oddalenie wyjaśniając, że art. 15 ust. 2 u.o.s.p. określa maksymalną wysokość ekwiwalentu, jednak

obligatoryjnym elementem nie jest wskazanie, że ekwiwalent będzie naliczany za każdą godzinę od zgłoszenia wyjazdu. W ocenie organu, biorąc pod uwagę całość przepisów dotyczących funkcjonowania OSP, przyjęcie, że ekwiwalent naliczany jest za każdą godzinę od momentu zgłoszenia wyjazdu z jednostki, narusza zewnętrzną spójność systemu prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz.U. z 2024 r., poz. 1267) sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Natomiast art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2024 r., poz. 935) - dalej: „p.p.s.a.”, wskazuje, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie, między innymi w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest zaś ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia.

W pierwszej kolejności wyjaśnić pozostaje, że - zgodnie z art. 147 p.p.s.a. - sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że uchwała wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Wobec tego konieczne jest odniesienie się do przepisów u.s.g., gdzie zostały przewidziane dwa rodzaje naruszeń prawa - istotne oraz 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 dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805, wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., II OSK 1699/19, dostępny na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> - dalej: „CBOSA”, Z. Kmieciak, 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 bądź jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku.

W związku z powyższym, w przypadku aktów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, które mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), istotnym jest przede wszystkim ustalenie, czy akt podlegający kontroli wszedł do obrotu prawnego zgodnie z wymaganą procedurą i odpowiada przepisom prawa upoważniającym do jego wydania. Wykorzystywanie kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Dlatego każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wydawanym w ramach delegacji ustawowej a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy podkreślić, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Najważniejszym źródłem prawa jest Konstytucja RP, następnie ratyfikowane umowy międzynarodowe i ustawy. Wszystkie zaś akty wydawane w ramach upoważnienia ustawowego (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), jako akty normatywne niższego rzędu, powinny być zgodne ze wskazanymi aktami

prawnymi wyższego rzędu. Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu nad nim ustawy w hierarchii źródeł prawa obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego do wydawania tych aktów w granicach upoważnienia ustawowego, celem uszczegółowienia zapisów ustawowych na terenie danej gminy.

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały w oparciu o wyżej powołane kryteria Sąd stwierdził, że skarga Prokuratora zasługuje na uwzględnienie. Z uwagi na zakres samego aktu prawa miejscowego niezbędne jest wyeliminowanie go z porządku prawnego w całości, bowiem pozostała treść tego aktu nie zawiera już żadnej treści normatywnej.

Przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Rady Miejskiej w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakom ratownikom Ochotniczych Straży Pożarnych, a jej podstawę materialnoprawną stanowiły przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych.

Stosownie do 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. Natomiast zgodnie z ust. 2 tego przepisu, 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, 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.

Przed wejściem w życie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych podstawę do wypłaty przedmiotowego ekwiwalentu stanowił art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 869). Art. 28 ust. 1 wskazywał, że członek ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, otrzymuje ekwiwalent pieniężny. Wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały. W myśl ust. 2 art. 28 tej ustawy wysokość ekwiwalentu nie mogła przekraczać 1/175 przeciętnego wynagrodzenia, 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 przed dniem ustalenia ekwiwalentu, za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym.

Porównanie przywołanych regulacji, prowadzi do wniosku, że w obowiązującym stanie prawnym ustawodawca doprecyzował moment, od którego naliczany jest ekwiwalent pieniężny. Z brzmienia art. 15 ust. 2 u.o.s.p. wyraźnie wynika, że omawiany ekwiwalent pieniężny ma być naliczany „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej”. Należy przez to rozumieć, że ekwiwalent powinien ustalony zostać w stawce godzinowej z oznaczeniem momentu rozpoczęcia naliczania godzin, za które przysługuje ekwiwalent. Jest to wytyczna delegacji ustawowej, więc organ stanowiący gminy został zobowiązany do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu”. Realizacja tak określonego obowiązku wymagała, aby Rada Miejska w akcie podustawowym dała precyzyjnie wyraz temu, że ustalona przez nią wysokość ekwiwalentu dotyczy właśnie każdej rozpoczętej godziny od zgłoszenia 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.

Skoro w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. ustawodawca posługuje się pojęciem „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej”, to przepis § 1 zaskarżonej uchwały, który nie zawiera takiego wskazania, a jedynie podaje kwotę jaka zastała ustalona za określony udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu nie wypełnia delegacji ustawowej, jak również pozostaje w sprzeczności z jednoznacznie określonym momentem w którym przysługuje ekwiwalent pieniężny.

Zakwestionowany przez Prokuratora przepis uchwały jest zatem niezgodny z ustawą kompetencyjną, a pozostawienie go w obrocie prawnym może prowadzić do sporów w zakresie wskazania co do obliczenia czasu, za jaki ekwiwalent przysługuje. Tymczasem uchwalając 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 stanowi istotne naruszenie prawa. Jeżeli organ uchwałodawczy narusza wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym - a taka sytuacja wystąpiła w tej sprawie - to

mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności takiego przepisu. Jednocześnie wskazuje się bowiem w orzecznictwie, że podstawą do wyeliminowania z obrotu prawnego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego charakter (por. wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., III FSK 4957/21; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r., II SAWr 230/11; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., I SA/GI 484/18; dostępne w CBOSA).

W rozpoznawanej sprawie Sąd uznał, że należy stwierdzić nieważność uchwały w całości. Inne rozstrzygnięcie doprowadziłoby bowiem do sytuacji, że w obrocie prawnym pozostałby tylko § 2 zaskarżonej uchwały, w którym wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Miasta i Gminy Ryn oraz § 3, w którym została określona data wejścia w życie uchwały. W takim kształcie nie można pozostawić aktu prawnego w obrocie, ponieważ byłby aktem ułomnym, a część ta nie mogłaby funkcjonować samodzielnie w obrocie prawnym.

Mając na uwadze powyższe Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Skarga została przez sąd rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA
Wojciech Grabowski
Wojciech Grabowski