DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 czerwca 2025 r.

Poz. 2490

Podpisany przez:
Tomasz Władysław Cyran
Data: 03.06.2025 14:14:14

WYROK NR II SA/RZ 99/25
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 1 kwietnia 2025 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Magdalena Józefczyk Sędziowie WSA Karina Gniewek-Berezowska /spr./ AWSA Jolanta Kłoda-Szeliga po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 1 kwietnia 2025 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku na uchwałę Rady Miejskiej w Nisku z dnia 22 lutego 2022 r. nr XLV/378/2022 w przedmiocie w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników będących członkami Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Nisko za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu pożarniczym i ćwiczeniach stwierdza nieważność § 1 ust. 2 i § 2 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Dnia 22 lutego 2022 r. Rada Miejska w Nisku (dalej: "Rada" lub "Organ"), na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 15, art. 40 ust. 1, 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2021 r. poz. 1372 i 1834 – dalej: "u.s.g.") oraz art. 15 ust. 1 i 2 w zw. z art. 48 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490 – dalej: "ustawa"), podjęła uchwałę nr XLV/378/2022, w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników będących członkami Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy i Miasta Nisko za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu pożarniczym i ćwiczeniach. W § 1 ww. uchwały uchwalono, wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika będącego członkiem Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy i Miasta Nisko, obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 r.: - za uczestnictwo w działaniach ratowniczych lub akcji ratowniczej - 26,00 zł. za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu; - za uczestnictwo w szkoleniach pożarniczych lub ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę i Miasto Nisko - 15,00 zł. za każdą rozpoczętą godzinę. Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Nisku (dalej: "Prokurator" lub "Skarżący"), który zarzucił istotne naruszenie prawa, tj.: - art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, dalej: Konstytucja RP) oraz art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy, polegającym na wykroczeniu poza delegację ustawową i ustalenie w § 1 ust. 2 zaskarżonej uchwały, ekwiwalentu w wysokości 15 zł za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa w szkoleniach pożarniczych lub ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę i Miasto, podczas gdy przepisy ustawy nie upoważniają rady gminy (miasta) do uzależnienia przyznania uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego od tego, czy szkolenie organizowane jest przez Państwową Straż Pożarną lub gminę; - art. 7, art. 94 Konstytucji RP oraz art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy, polegającym na wykroczeniu poza delegację ustawową i uchylenie § 2 uchwały Nr XIX/148/19 Rady Miejskiej w Nisku z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy i Miasta Nisko za udział w działaniu ratowniczym i szkoleniu pożarniczym, podczas gdy w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały - uchwała z dnia 18 grudnia 2019 r. utraciła moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych. W oparciu o powyższe zarzuty Skarżący wniósł

o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części, tj. w zakresie § 1 ust. 2 i § 2. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o oddalenie skargi Prokuratora jako bezzasadnej. Organ wskazał, że w zakresie §1 ust. 2, Rada miała prawo określić podmioty organizujące szkolenia i ćwiczenia, ograniczając je do PSP i Gminy, ponieważ ustawa używa spójnika "lub", co daje swobodę wyboru. Podniósł, że Wojewoda Podkarpacki nie zakwestionował legalności uchwały, co wskazuje na brak istotnego naruszenia prawa. Nawet gdyby przyjąć, że doszło do błędu, to miałby on charakter nieistotny i nie wpływał na treść uchwały. Po drugie, §2 uchwały odnosi się do uchylenia aktu już nieobowiązującego, ale stanowi to jedynie błąd informacyjny, a nie istotne naruszenie prawa. Brak przepisów przejściowych w nowej ustawie spowodował, że gminy musiały same regulować ekwiwalenty, co nie powinno być podstawą do uchylenia uchwały. Mając na uwadze powyższe, Rada nie podzieliła zarzutów Prokuratora wskazując, że zaskarżona uchwała została podjęta zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Miejskiej w Nisku z 22 lutego 2022 r., Nr XLV/378/2022 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników będących członkami Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy i Miasta Nisko w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu pożarniczym i ćwiczeniach. Kontrola uchwał stanowiących akty prawa miejscowego poddana została kognicji Sądu na podstawie art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2022 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1267) oraz art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2022 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935; dalej: "p.p.s.a."). Rozstrzygając w tym przedmiocie na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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. W przeciwnym razie skargę oddala na podstawie art. 151 p.p.s.a. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. Wobec powyższego konieczne jest odniesienie się do przepisów ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.; dalej: "u.s.g."), gdzie zostały przewidziane dwa rodzaje naruszeń: istotne i 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 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1699/19, te i wszystkie powołane w sprawie orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych orzeczenia.nsa.gov.pl, 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 czy jego część, nie wywołuje skutków prawnych od samego początku. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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. Materialnoprawną podstawę do wydania zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy cytowanej ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych. Stosownie do art. 15 ust. 1 tej ustawy - strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. 2. 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 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. Skarga Prokuratora okazała się uzasadniona. Użycie przez normodawcę w § 1 ust. 2 i sfomułowania "ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Miasto Nisko", oznacza, że wykroczono poza granice delegacji ustawowej, która nie wskazuje podmiotów, których szkolenia będą wiązały się z wypłatą ekwiwalentu. Zgodzić należy się również z Prokuratorem odnośnie do drugiego sformułowanego zarzutu co do zapisu w § 2 dotyczącego utraty mocy poprzedniej uchwały z 18 grudnia 2019 r., Nr XIX/148/19. Ustawa z 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych 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 uregulowana była w art. 28 ust. 1-6 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 869 z późn. zm. - dalej u.o.p.), w którym zawarta była delegacja ustawowa upoważniająca radę gminy do określenia wysokości ekwiwalentu. Rada Miejska w Nisku wypełniła obowiązek wynikający z powołanego, poprzednio obowiązującego upoważnienia ustawowego, podejmując uchwałę z 18 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia ekwiwalentu dla członków ochotniczych straży pożarnych. Zgodnie z art. 48 u.o.s.p. uchwały, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy, podejmuje się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022 r. Jednocześnie u.o.s.p. nie zawiera przepisów przejściowych, które dawałyby podstawę do utrzymania w mocy uchwał w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków ochotniczej straży pożarnej, podejmowanych na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, tj. art. 28 u.o.p., który został uchylony na podstawie art. 38 pkt 12 u.o.s.p. z dniem 1 stycznia 2022 r., czyli z dniem wejścia w życie ustawy (art. 57 u.o.s.p.). Wobec braku w ustawie przepisów przejściowych należało uznać, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, utraciły moc z dniem wejścia w życie u.o.s.p., tj. z dniem 31 grudnia 2021 r. Skoro w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały poprzednie uchwały już nie obowiązywały, to regulacja zawarta w § 3 zaskarżonej uchwały, dotycząca uchylenia wcześniejszej uchwały, jest nieprawidłowa, ponieważ uchyla akt już nieobowiązujący. Wskazać w tym miejscu również należy, że zgodnie z § 32 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), 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. Powyższą regulację na podstawie § 143 cyt. rozporządzenia stosuje się odpowiednio także do aktów prawa miejscowego. W konsekwencji przyjąć należy, że poprzednio obowiązujące akty prawa miejscowego, określające wysokość ekwiwalentów należnych strażakom ochotniczej straży pożarnej, utraciły moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2022 r. (w dacie utraty mocy obowiązującej upoważnienia ustawowego określonego w art. 28 ust. 1 u.o.p.). Skoro zatem uchwała z 18 grudnia 2019 r. wymieniona w § 2 zaskarżonej uchwały nie obowiązywała już w dacie podjęcia uchwały z 22 lutego 2022 r., to nie było ani podstaw prawnych, ani faktycznych do przyjmowania, że traci ona moc. Tym samym § 2 zaskarżonej uchwały w sposób istotny narusza prawo, ponieważ sugeruje, że uchwała z 18 grudnia 2019 r. obowiązywała do czasu podjęcia zaskarżonej uchwały, podczas gdy utraciły moc z dniem wejścia w życie ustawy u.o.s.p., czyli z dniem 1 stycznia 2022 r. Powyższe uchybienie skutkuje koniecznością wyeliminowania § 2 zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego. Podobne stanowisko zaprezentowane zostało w wyrokach; WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 692/22, WSA w Poznaniu z dnia 26 września 2023 r., sygn. akt III SA/Po 484/23, z dnia 10 października 2023 r., sygn. akt III SA/Po 507/23, WSA w Olsztynie z dnia 17 sierpnia 2023 r., sygn. akt II SA/Ol 457/23 dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Mając powyższe na uwadze Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 1 ust. 1 i § 2.