



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 4 czerwca 2025 r.

Poz. 2505

WYROK NR II SA/RZ 91/25 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 12 lutego 2024 r. nr LXXV/626/2024 w przedmiocie 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 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Dnia 12 lutego 2024 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. 2023r. poz. 40 z późn. zm. – dalej: "u.s.g.") oraz art. 15 ust. 1, 1a i 2, art. 15a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2023r. poz. 194 – dalej: "ustawa"), podjęła uchwałę nr LXXV/626/2024, w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP, kandydatów na strażaków ratowników OSP będących członkami Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy i Miasta Nisko za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu pożarniczym, ćwiczeniach oraz za wykonywanie zadań innych. W § 1 ww. uchwały uchwalono, wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP, kandydata na strażaka ratownika OSP zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 1, będących członkami Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy i Miasta Nisko, obowiązującą od dnia 1 marca 2024 r.: 1. za uczestnictwo w działaniach ratowniczych lub akcji ratowniczej - 28,00 zł. za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu; 2. za uczestnictwo w szkoleniach pożarniczych lub ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę i Miasto Nisko -17,00 zł. za każdą rozpoczętą godzinę; 3. za wykonywanie zadań innych - udział w zabezpieczaniu wydarzeń lokalnych organizowanych przez instytucje i organizacje lokalne, (udział w ochronie ludności, propagowanie zasad udzielania pierwszej pomocy, przedsięwzięć służących krzewieniu sportu i kultury fizycznej oraz inne) - 20,00 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 17 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. W oparciu o powyższe zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części, tj. w zakresie § 1 ust. 2. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o oddalenie skargi Prokuratora jako bezzasadnej. Wskazała, że Prokurator zakwestionował uchwałę wskazując,

że §1 ust. 2 narusza prawo, ograniczając wypłatę ekwiwalentu tylko do działań, szkoleń i ćwiczeń organizowanych przez PSP lub Gminę. Rada nie zgadza się z tym stanowiskiem, podkreślając, że przepisy ustawy pozwalają na wybór organizatorów szkoleń, ponieważ używają spójnika "lub", a nie "i". Oznacza to, że Rada miała prawo określić, które podmioty będą organizować szkolenia, i nie naruszyła w ten sposób prawa. Dodatkowo, organ nadzoru – Wojewoda Podkarpacki, nie stwierdził nieprawidłowości w uchwale, co potwierdza jej legalność. Nawet jeśli przyjąć, że doszło do uchybienia, to jest ono nieistotne, ponieważ nie wpływa na istotę uchwały i jej skutki. Orzecznictwo wskazuje, że jedynie istotne naruszenie prawa uzasadnia unieważnienie aktu, a w tej sprawie taki przypadek nie zachodzi. 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 12 lutego 2024 r., Nr LXXV/626/2024 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników 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 szczególnie 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. Kmiecik, 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 sformułowania

"ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Miasto Nisko", oznacza, że wykroczone poza granice delegacji ustawowej, która nie wskazuje podmiotów, których szkolenia będą wiązały się z wypłatą ekwiwalentu. Jednocześnie naruszenie to ma charakter istotny ze względu na to, że zawężyła uprawnienia wynikające z ustawy. Taki sposób redagowania przepisów rangi podustawowej pozostaje w sprzeczności z podstawowymi regułami tworzenia prawa i dlatego nie może zostać zaakceptowany. Mając powyższe na uwadze Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 1 ust. 2.