

**UCHWAŁA NR XLIX/402/2022
RADY MIEJSKIEJ W MROCZY**

z dnia 14 lipca 2022 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargi Prokuratora Rejonowego w Nakle nad Notecią na uchwałę Rady Miejskiej w Mroczy wraz z odpowiedzią na skargę

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), Rada Miejska w Mroczy uchwala, co następuje:

§ 1. Przekazuje do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę Prokuratora Rejonowego w Nakle nad Notecią na uchwałę Nr XLVII/379/2022 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 22 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych uczestniczących w działaniach ratowniczych lub szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Mroczą, stanowiącą załącznik nr 1.

§ 2. Udziela odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1, stanowiącą załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Mroczy.

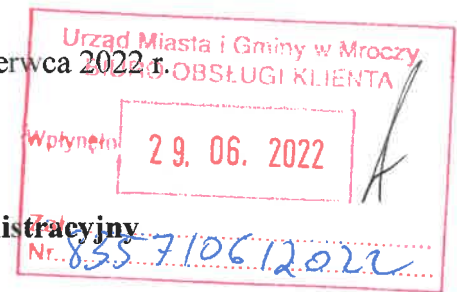
§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie Gminy Mroczy.

Wiceprzewodniczący Rady
Miejskiej w Mroczy

Tomasz Krakowski

Prokuratura Rejonowa
w Nakle nad Notecią
ul. Sądowa 1-3
89-100 Nakło nad Notecią
Sygn. akt: 4038-0.Pa.121.2022
SE-org-kop.RM scan RP
30.06.22

Nakło nad Notecią, 23 czerwca 2022 r.



Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Bydgoszczy
ul. Jana Kazimierza 5
85 - 001 Bydgoszcz

za pośrednictwem

Rady Miejskiej w Mroczy

Skarżący:

Prokurator Rejonowy w Nakle nad Notecią
ul. Sądowa 1-3
89-100 Nakło nad Notecią

Organ:

Rada Miejska w Mroczy
Plac 1 Maja 20
89-115 Mrocza
reprezentowana przez Burmistrza Miasta i Gminy Mrocza

**Skarga Prokuratora Rejonowego w Nakle nad Notecią
na uchwałę nr XLVII/379/2022 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 22 kwietnia 2022 r. w
sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu dla strażaków ratowników ochotniczych
straży pożarnych uczestniczących w działaniach ratowniczych lub szkoleniach
pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Mrocza**

Na podstawie art. 3§2 pkt 5, art. 8§1, art. 50§1 i art. 53§2a i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2019.2325 t.j.), zwanej dalej p.p.s.a.

zaskarżam

uchwałę nr XLVII/379/2022 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 22 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych uczestniczących w działaniach ratowniczych lub szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Mrocza

w części, a mianowicie w zakresie jej § 1 pkt 2 odnośnie sformułowań „pożarniczych” i „organizowanych przez Państwową Straż Pożarną” oraz w zakresie § 2,

uchwale tej zarzucam:

1. istotne naruszenie przepisów prawa, a mianowicie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 roku o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U.2021.2490 z dnia 2021.12.31) – zwanej dalej u.o.s.p. - oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2022.559 t.j. z dnia 2022.03.09), zwanej dalej u.s.g., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w ten sposób, że zawężono zakres szkoleń i ćwiczeń, za które należy się ekwiwalent w ustalonej wysokości do tych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną oraz Gminę Mrocza, a także do szkoleń „pożarniczych”;
2. istotne naruszenie przepisów prawa, a mianowicie art. 15 ust. 2 u.o.s.p. oraz art. 40 ust. 1 u.s.g., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w ten sposób, że w § 2 ww. uchwały uregulowano kwestię wykonania uchwały, w sytuacji gdy ww. przepis wyraźnie określa zakres uchwały ograniczając jej regulacje tylko do wysokości ekwiwalentu;

zarzucając powyższe, stosownie do treści art. 147§1 p.p.s.a., wnoszę o:

stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały nr XLVIII/1006/2022 w części, a mianowicie w zakresie jej § 1 pkt 2 odnośnie sformułowań „pożarniczych” i „organizowanych przez Państwową Straż Pożarną” oraz w zakresie § 2.

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą nr XLVII/379/2022 z dnia 22 kwietnia 2022 r. Rada Miejska w Mroczy podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu dla strażaków

ratowników ochotniczych straży pożarnych uczestniczących w działaniach ratowniczych lub szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Mrocza.

Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Akt ten nie został zakwestionowany przez organ nadzoru w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 91 u.s.g.).

Szczegółowy zakres upoważnienia zawarty został w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Wymienione tam elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podstawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada.

Wskazać należy, że wszystkie akty prawa miejscowego mogą być tworzone wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. Rada gminy (miejska), podejmując uchwały, zobowiązana jest do ścisłego przestrzegania delegacji ustawowej uprawniającej ją do tego typu działania. Zasada ta wynika z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., m.in. z jej art. 94. Stanowi on, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Tym samym akty prawa miejscowego mają pozycję zależną i są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu i nie mogą regulować materii ustawowych, ani wykraczać poza ramy ustawy. Rada gminy (miejska) na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uzyskała prawo stanowienia aktów prawa miejscowego wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych.

W ocenie skarżącego Rada Miejska w Mroczy przyjmując zaskarżoną uchwałę, nie sprostала powyższym wymogom. Przepisy § 1 pkt 2 i § 2 uchwały istotnie naruszają prawo z następujących powodów.

Niezgodne z prawem jest rozwiązanie przyjęte w § 1 pkt 2 uchwały, według którego „ustala (...) stawkę ekwiwalentu pieniężnego (...) za udział (...) w szkoleniach pożarniczych, ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Mrocza”, ponieważ ustawodawca w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. nie doprecyzowuje, kto może być organizatorem danego przedsięwzięcia. Na ten temat wypowiedział się wojewoda kujawsko – pomorski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 28 lutego 2022 roku (nr 28/2022), gdzie wskazał, że w przeciwieństwie do poprzednio obowiązującej regulacji w art. 15 ust. 1 u.o.s.p. nie wskazano Państwowej Straży Pożarnej czy gminy jako organizatora szkoleń pożarniczych, za które należy się ekwiwalent o ustalonej w uchwale wysokości. W przepisie tym mowa jest ogólnie o

uczestnictwie „w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu”, co koresponduje z treścią art. 3 pkt 6 u.o.s.p., w którym - określając zadania ochotniczych straży pożarnych - ustawodawca wskazał na udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo – pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną oraz gminę, ale również inne uprawnione podmioty (por. rozstrzygnięcia nadzorcze: wojewody warmińsko mazurskiego z 24 lutego 2022 roku, nr PN.4131.94.2022; wojewody dolnośląskiego z 18 lutego 2022 roku, nr 39/2022 i 40/2022; wojewody śląskiego z 11 marca 2022 roku, nr NPII.4131.1.233.2022, z 4 marca 2022 roku, nr NPII.4131.1.172.2022 i 3 marca 2022 roku, nr NPII.4131.1.177.2022 oraz NPII.4131.1.208.2022).

Za nieprawidłowe należy uznać też zapisy § 2 uchwały odnoszące się do kwestii wykonania aktu prawa miejscowego. Zdaniem prokuratora Rada Miejska nie jest uprawniona do określania w treści uchwały kwestii innych aniżeli wysokość ekwiwalentu, co wyraźnie wynika z art. 15 ust. 2 u.o.s.p. Ustawodawca upoważnił organ uchwałodawczy do wskazania jedynie wysokości ekwiwalentu. Każda inna regulacja stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Przepis art. 91 ust. 4 u.s.g. stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g. organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u.s.g.). Ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały, czy też naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów. Z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu u.s.g. mamy do czynienia przede wszystkim w przypadku wykroczenia przez radę gminy poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, a z zatem w razie przekroczenia delegacji ustawowej (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 1036/13).

Zgodnie z treścią 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 ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. Legitymacja prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest przy tym ograniczona przesłankami materialno-prawnymi. Podkreślenia wymaga, że w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, iż do skargi prokuratora nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z art. 101 ust. 1 u.s.g.

W myśl art. 53§2a i 3 p.p.s.a., w przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, skargę można wnieść w każdym czasie. W sprawach wskazanych w § 1 i 2 prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka mogą wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Termin ten nie ma zastosowania w sprawach, o których mowa w § 2a.

Stosownie do art. 3§1 pkt 3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku Prawo o Prokuraturze (Dz.U. z 2021 r. poz. 66) do zadań prokuratora należy m.in. podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym [...].

Jako, że uchylenie uchwały wywiera skutki ex nunc, od daty uchylenia, natomiast stwierdzenie nieważności oddziałuje wstecz, ex tunc, od chwili jej podjęcia, nie było możliwe zwrócenie się do Rady Miejskiej w Mroczy w trybie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze o rozważenie zasadności wydania lub zmiany wskazanych przepisów zaskarżonej uchwały.

Mając na uwadze podniesione wyżej argumenty, za jedyne właściwe stanowisko należy uznać wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanej na wstępie części.

Jedynie na marginesie podkreślenia wymaga, że zaskarżona uchwała ma tytuł nieadekwatny do obecnie obowiązującego stanu prawnego i zawartej w niej regulacji.

Załączniki:

- odpis skargi

Prokurator Rejonowy
w Nakle nad Notecią
Piotr Głanc

Mrocza, dnia lipca 2022 r.

**WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY
w Bydgoszczy**

ul. Jana Kazimierza 5
85-035 Bydgoszcz

sygn. akt 4038-0.Pa.121.2022

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Nakle nad Notecią
ul. Sądowa 1-3
89-100 Nakło nad Notecią

Organ: Rada Miejska w Mroczy
ul. Plac 1 Maja 20
89-115 Mrocza

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

**Prokuratora Rejonowego w Nakle nad Notecią na uchwałę Rady Miejskiej w Mroczy
Nr XLVII/379/2022 z dnia 22 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości
ekwiwalentu dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych uczestniczących
w działaniach ratowniczych lub szkoleniach pożarniczych organizowanych przez
Państwową Straż Pożarną lub Gminę Mrocza**

Działając na podstawie art 54 § 2 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) Rada Miejska w Mroczy w załączeniu przekazuje skargę Prokuratora Rejonowego w Nakle nad Notecią z dnia 23 czerwca 2022 roku na uchwałę Rady Miejskiej w Mroczy Nr XLVII/379/2022 z dnia 22 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych uczestniczących w działaniach ratowniczych lub szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Mrocza

W odpowiedzi na powyższą skargę Rada Miejska w Mroczy:

- 1) nie kwestionuje zasadności skargi w części;
- 2) wnosi o umorzenie postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,
- 3) odstąpienie od obciążania zaskarżonego organu kosztami postępowania,
- 4) rozpoznanie sprawy pod nieobecność przedstawiciela Organu lub jego pełnomocnika.

Uzasadnienie

W dniu 22 kwietnia 2022 r. Rada Miejska w Mroczy podjęła uchwałę Nr XLVII/379/2022 z dnia 22 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych uczestniczących w działaniach ratowniczych lub szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Mrocza.

Organ nadzoru w stosunku do przedmiotowej Uchwały nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego. Uchwała została opublikowana w Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. w dniu 29 kwietnia 2022 r. pod poz. 2363 i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

W dniu 23 czerwca 2022 r. Prokurator Rejonowy w Nakle nad Notecią zaskarżył przedmiotową uchwałę w części i wniósł o stwierdzenie w zaskarżonej części jej nieważności zarzucając istotne naruszenie prawa, tj.

- a) art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w ten sposób, że zawężono zakres szkoleń i ćwiczeń, za które należy się ekwiwalent w ustalonej wysokości do tych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną oraz Gminę Mrocza, a także do szkoleń pożarniczych;
- b) art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz art. 40 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w ten sposób, że §2 ww. uchwały uregulowano kwestię wykonania uchwały, w sytuacji gdy przepis wyraźnie zakreśla zakres uchwały ograniczając jej regulacje tylko do wysokości ekwiwalentu.

W ocenie Organu, skarga zasługuje na uwzględnienie w zakresie sformułowań „pożarniczych” i „organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Mrocza”.

W związku z powyższym, na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Mroczy podjęta zostanie uchwała uwzględniająca wskazane naruszenia.

W zakresie § 2 Organ posiada odmienne stanowisko.

Załączniki:

- 1) skarga Prokuratora sygn. akt 4038-0.Pa.121.2022 wraz z aktami sprawy;
- 2) odpis odpowiedzi na skargę.

Uzasadnienie

W dniu 23 czerwca 2022 r. (data wpływu 29 czerwca 2022 r.) Prokurator Rejonowy w Nakle nad Notecią zaskarżył w części uchwałę Nr XLVII/379/2022 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 22 kwietnia 2022 r. r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych uczestniczących w działaniach ratowniczych lub szkoleniach pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Mroczą, zarzucając jej istotne naruszenie prawa, tj.

a) art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w ten sposób, że zawężono zakres szkoleń i ćwiczeń, za które należy się ekwiwalent w ustalonej wysokości do tych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną oraz Gminę Mroczą, a także do szkoleń pożarniczych;

b) art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez przekroczenie delegacji ustawowej w ten sposób, że §2 ww. uchwały uregulowano kwestię wykonania uchwały, w sytuacji gdy przepis wyraźnie określa zakres uchwały ograniczając jej regulacje tylko do wysokości ekwiwalentu.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) skarga do sądu administracyjnego wnoszona jest za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi.

Organ, którego skarga dotyczy przekazuje skargę sądowi administracyjnemu wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania. W przypadku nie zastosowania się do powyższych obowiązków, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny (art. 55 ustawy).

W stosunku do naruszeń postawionych w pierwszym omawianym przypadku, w zakresie sformułowań, zostanie podjęta na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Mroczy uchwała uwzględniająca te zarzuty.

Co do drugiego zarzutu organ nie podziela stanowiska skarżącego.

Wobec powyższego podjęcie niniejszej uchwały jest zasadne.

Wiceprzewodniczący Rady
Miejskiej w Mroczy

Tomasz Krakowski