

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.200.2013.ABej

z dnia 23 lipca 2013 r.

Rada Gminy Siedlisko

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594) stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Siedlisko z dnia 25 czerwca 2013 r. Nr XXIV/170/2013 w sprawie ustalenia zasad naliczania ekwiwalentu pieniężnego za udział w akcjach oraz szkoleniu strażaków Ochotniczych Straży Pożarnych w Gminie Siedlisko.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2013r. Rada Gminy Siedlisko podjęła uchwałę w sprawie ustalenia zasad naliczania ekwiwalentu pieniężnego za udział w akcjach oraz szkoleniu strażaków Ochotniczych Straży Pożarnych w Gminie Siedlisko.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 4 lipca 2013 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172) oraz § 14 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Naruszeniem obowiązującego prawa jest postanowienie § 7 uchwały, zgodnie z którym " Uchwała wchodzi w życie z dniem podpisania". Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że Rada nie zakwalifikowała przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego, a do aktów kierownictwa wewnętrznego.

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne). Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy.

Zdaniem organu nadzoru ustalenie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych stanowi prawo miejscowe. Zamieszczone w uchwale przepisy charakteryzują się bowiem generalnością i abstrakcyjnością. O generalności uchwały decyduje fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać się każdy członek ochotniczej straży pożarnej, o ile uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Uchwała podjęta na podstawie art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r., Nr 178, poz. 1380 ze zmianami) zawiera regulacje uprawniające każdego członka ochotniczej straży pożarnej do uzyskania ekwiwalentu pieniężnego z tytułu uczestniczenia w działaniu ratowniczym i szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną. Ponadto zaakcentować należy, że wedle art. 19 ust. 1 tej samej ustawy ochotnicza straż pożarna i związek ochotniczych straży pożarnych funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy - Prawo o stowarzyszeniach. Podmiotów tych nie można zatem traktować jako jednostek organizacyjnych Gminy Siedlisko. W konsekwencji tak skonstruowana uchwała nie może być traktowana jako akt kierownictwa wewnętrznego. Dlatego też uregulowanie kwestii o których mowa powinno nastąpić w formie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. W wyroku z dnia 16 września 2009r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, sygn. akt II SA/Wr 93/09, stwierdził, że : Uchwała podjęta na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy

z 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej ma swoją podstawę w przepisie ustawy, jej wydanie jest obowiązkowe ma charakter aktu wykonawczego, zawiera normy generalne i abstrakcyjne. Zawarta w uchwale norma nakłada obowiązek na gminę (ekwiwalent jest wypłacany z jej budżetu) i stwarza uprawnienie po stronie osób wypełniających dyspozycję przepisu art. 28 ust. 1 (prawo do otrzymania ekwiwalentu). Z tego wynika, że unormowanie zakwestionowanej uchwały wykazuje cechy aktu normatywnego pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego.

Skoro podjęta przez Radę Gminy uchwała w sprawie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego członkom OSP ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który miałby obowiązywać na obszarze gminy, to jej publikacja staje się obowiązkowa (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP), co w niniejszej sprawie oznacza publikację uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) niezwłocznie po jej podjęciu przez Radę Gminy. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi bowiem spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym.

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych "akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy". Z kolei w myśl art. 13 pkt 2 ww. ustawy "w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy". Nieprawidłowe ustalenie terminu wejścia w życie uchwały będącej aktem prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Nadto organ nadzoru wskazuje także na przekroczenie delegacji ustawowej przez Radę Gminy w § 2, §3 i §4 uchwały, w których to Rada ustaliła tryb składania wniosku o wypłatę ekwiwalentu i samej wypłaty, do czego nie była uprawniona. tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 4 listopada 2011r., sygn. akt II SA/Sz 848/11 : Unormowanie trybu i zasad wypłaty ekwiwalentu dla członka ochotniczej straży pożarnej z tytułu uczestnictwa w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym nie mieści się w ramach umocowania ustawowego dla rady gminy. Organ stanowiący gminy na mocy art. 28 ust. 1 ustawy z 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, upoważniony jest wyłącznie do ustalenia wysokości ekwiwalentu za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Nie jest natomiast uprawniony do ustalania trybu składania wniosków o wypłatę ekwiwalentu, a tym bardziej do wskazywania organów OSP upoważnionych do składania i akceptacji wniosków, które następnie przedkładane są organowi wykonawczemu gminy.

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek