

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.39.2015.JŁ

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Nurzec-Stacja Nr V/30/2015 z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego członkom ochotniczej straży pożarnej za udział w działaniu ratowniczym, szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym zorganizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę.

UZASADNIENIE

W dniu 27 marca 2015 r. Rada Gminy Nurzec-Stacja podjęła uchwałę Nr V/30/2015 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego członkom ochotniczej straży pożarnej za udział w działaniu ratowniczym, szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym zorganizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru 1 kwietnia 2015 r.

Zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wszczyna organ nadzoru z urzędu.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała w sposób istotny narusza prawo, to jest art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2009 r., Nr 178poz. 150), art. 40 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.

o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) w związku z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2011 r., Nr. 197, poz. 1172 z późn. zm.). W związku z powyższym 14 kwietnia 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze.

Rada Gminy podejmując przedmiotową uchwałę przyjęła, że jest to akt kierownictwa wewnętrznego i jako taki wchodzi w życie z dniem jego podjęcia. Treść ta znajduje się w § 5 przedmiotowej uchwały.

Na wstępie należy zwrócić uwagę na charakter ekwiwalentu o jakim mowa w przepisach delegujących do podjęcia uchwały zakwestionowanej przez organ nadzoru. Ekwiwalent stanowi równoważnik wkładu wniesionego na rzecz ochrony przeciwpożarowej przez strażaka ochotniczej straży pożarnej uczestniczącego w działaniach ratowniczych lub szkoleniu - w postaci czasu, wysiłku i zdrowia. Mamy więc do czynienia z materią dotyczącą uprawnień jakie przyznawane są podmiotom zewnętrznym, niezależnym od gminy. Przesądza o tym treść art. 19 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, w myśl którego ochotnicza straż pożarna i związek ochotniczych straży pożarnych funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy - Prawo o stowarzyszeniach (ust. 1) oraz samodzielnie określają swoje cele i struktury organizacyjne w statucie (ust. 2), jak też uchwalają akty wewnętrzne dotyczące swej działalności. Mając to na uwadze, nieuprawnionym jest wniosek, że uchwała ta nie posiada norm generalnych i abstrakcyjnych jakie cechują akty prawa miejscowego.

Uchwała ta ma charakter aktu wykonawczego, zawiera normy generalne, czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów. Ma również charakter abstrakcyjny, gdyż uchwała adresowana jest nie do konkretnych, imiennie określonych osób (konkretnych członków OSP), ale do każdej osoby, która jest lub będzie w przyszłości członkiem OSP. Jej realizacja nie będzie miała zatem jednokrotnego zastosowania, lecz może zostać wykorzystana w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości. Innymi słowy, abstrakcyjność uchwały to możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów - możliwość stosowania jej każdorazowo przy wielu akcjach ratowniczych czy szkoleniach pożarniczych. Poza tym, zawarta w uchwale norma nakłada obowiązek na gminę (ekwiwalent jest wypłacany z jej budżetu) i stwarza prawo po stronie osób wypełniających dyspozycję przepisu art. 28 ust. 1 ustawy do otrzymania ekwiwalentu. Z przedstawionych wywodów wynika, że unormowanie zakwestionowanej uchwały wykazuje cechy aktu normatywnego generalnego (w odróżnieniu od aktu indywidualnego, jak np. decyzja administracyjna), skierowanego do nieokreślonej liczby adresatów oraz stanowiącego o zakresie ich uprawnień i obowiązków w sferze oznaczonych

stosunków prawnych. W zbiorze tak rozumianych aktów normatywnych znajdują się źródła powszechnie obowiązującego prawa, a więc Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, ale także akty prawa miejscowego, ustanowione przez właściwe organy na obszarze ich działania (art. 87 Konstytucji RP).

Skoro zakwestionowana przez organ nadzoru uchwała w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który miałby obowiązywać na obszarze gminy, to w świetle przepisu art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych jej publikacja staje się obowiązkowa. 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) niezwłocznie po jej podjęciu przez radę gminy (art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi bowiem spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego. Jeśli przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa. Niezachowanie w zaskarżonej uchwale wymagań przewidzianych w Konstytucji (art. 88 ust. 1), w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych (art. 2 ust. 1, art. 3, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2) i w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (art. 42) narusza przywołane przepisy, co musiało prowadzić do stwierdzenia w całości nieważności uchwały nie poddanej właściwemu procesowi promulgacji.

Stanowisko organu nadzoru znajduje swoje potwierdzenie zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r. IV SA/Wr 93/09, wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2009 r. II SA/Op 380/09).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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

Otrzymuje:

Rada Gminy Nurzec-Stacja

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli