

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.115.2015.AKR

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 39/VII/2015 Rady Gminy Kulesze Kościelne z 31 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniach ratowniczo-gaśniczych oraz szkoleniach dla członków jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych działających na terenie gminy Kulesze Kościelne.

UZASADNIENIE

31 sierpnia 2015 r. Rada Gminy Kulesze Kościelne podjęła uchwałę Nr 39/VII/2015 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniach ratowniczo-gaśniczych oraz szkoleniach dla członków jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych działających na terenie gminy Kulesze Kościelne. Powyższa uchwała wpłynęła do organu nadzoru 8 września 2015 r.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, to jest art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz 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 z późn. zm.).

Mając powyższe na uwadze organ nadzoru 11 września 2015 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu 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 jej doręczenia.

Wskazać należy, iż w § 5 przedmiotowej uchwały zapisano: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. Tym samym przewidziano wejście w życie uchwały bez konieczności publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Rada określając w ten sposób wejście w życie, potraktowała powyższą uchwałę, jako akt wewnętrzny. Jednak w ocenie organu nadzoru przedmiotową uchwałę należy

zakwalifikować do aktów prawa miejscowego.

Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich publikacja w sposób określony w art. 4 ust. 1 w związku z 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 z późn. zm.). Zgodnie z regulacjami prawnymi przyjętymi w powoływanych przepisach, uchwały rad gmin, będące aktami prawa miejscowego są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi dłuższy termin.

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy).

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosownie 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 ogólne 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 (wyrok WSA w Opolu z dnia 28 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Op 96/14).

W ocenie organu nadzoru uchwała ustalająca wysokość ekwiwalentu dla członków ochotniczych straży pożarnych stanowi akt prawa miejscowego. Upoważnienie zawarte w art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r., Nr 178, poz. 1380 ze zm.) wskazuje na obowiązek podjęcia przedmiotowej uchwały. Zawarte w uchwale normy mają charakter generalny i abstrakcyjny. Adresatami tych norm są bowiem podmioty niezależne od gminy. 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.

Uchwała przyznaje określone uprawnienie, w postaci wypłaty z budżetu Gminy ekwiwalentu pieniężnego przy spełnieniu przesłanek z art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej i stanowi dla członków ochotniczych straży pożarnych podstawę do występowania z roszczeniem do Gminy o jego wypłatę. Na abstrakcyjny charakter tego aktu wskazuje natomiast to, iż normy w nim zawarte będą wykorzystywane wielokrotnie. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie, m. in. w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 568/12 oraz wyroku WSA w Szczecinie z dnia 4 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 848/11.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że wskazana uchwała Rady Gminy w Kuleszach Kościelnych nie odpowiada wymogom zawartym w przytoczonych przepisach. Zgodnie więc ze wskazanym art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przedmiotowa uchwała wymaga publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni czas wejścia w życie uchwały liczony od dnia opublikowania.

W związku z tym, iż zapis § 5 uchwały w sposób istotny narusza art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, rozstrzygnięcie nadzorcze stało się uzasadnione ponieważ, brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem terminu wejścia w życie uchwały przedkłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

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.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:
Rada Gminy Kulesze Kościelne