

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.53.2016.AKR**

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 j.t.),

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr X/68/2016 Rady Gminy Siemiatycze z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie ekwiwalentu pieniężnego członkom Ochotniczych Straży Pożarnej za udział w działaniach ratowniczych oraz szkoleniach pożarniczych.

**U Z A S A D N I E N I E**

W dniu 9 marca 2016 r. Rada Gminy Siemiatycze podjęła uchwałę Nr X/68/2016 w sprawie ekwiwalentu pieniężnego członkom Ochotniczych Straży Pożarnej za udział w działaniach ratowniczych oraz szkoleniach pożarniczych.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 17 marca 2016 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza zapisów przedmiotowej uchwały wykazała, iż podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 j.t.).

W związku z powyższym, organ nadzoru w dniu 4 kwietnia 2016 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 § 4 przedmiotowej uchwały zapisano: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. Tym samym przewidziano wejście w życie uchwały bez konieczności jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Rada Gminy, określając w ten sposób wejście w życie, potraktowała powyższą uchwałę, jako akt wewnętrzny. Jednak w ocenie tut. 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 zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

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 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 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).

Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych, uchwała podjęta na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 191 j.t.) zawiera normy generalne i abstrakcyjne – nakłada obowiązek na gminę (z której budżetu ekwiwalent jest wypłacany) i stwarza uprawnienie po stronie wypełniających dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy (prawo do otrzymania ekwiwalentu). Uchwała wykazuje

zatem cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 848/11).

Jednoznacznie w tej materii wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 3 grudnia 2009 r., (sygn. akt II SA/Op 380/09) stwierdzając, że „uchwała w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych nie może zostać uznana za akt kierownictwa wewnętrznego, gdyż dotyczy podmiotów niezależnych od gminy, będących w stosunku do niej podmiotami zewnętrznymi. 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 na uwadze powyższe stanowisko organu nadzoru oraz orzecznictwo sądów administracyjnych, badana uchwała Rady Gminy Siemiatycze powinna być ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

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 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 Siemiatycze