

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.118.2016.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),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/229/2016 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczej straży pożarnej, którzy uczestniczyli w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę.

UZASADNIENIE

W dniu 16 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Supraślu podjęła uchwałę Nr XXIV/229/2016 w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczej straży pożarnej, którzy uczestniczyli w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 27 czerwca 2016 r., a następnie została przesłana do Wojewody Podlaskiego jako organu właściwego i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza zapisów przedmiotowej uchwały wykazała, iż podjęta została z naruszeniem prawa, tj. 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 2016 r. poz. 296).

W związku z powyższym tut. organ nadzoru w dniu 15 lipca 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 § 5 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 Miejska określając w ten sposób wejście w życie, potraktowała powyższą uchwałę, jako akt kierownictwa wewnętrznego. 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 związku 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.

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) 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 (tak: 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, przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Supraślu 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.

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 Miejska w Supraślu