



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 kwietnia 2015 r.

Poz. 2343

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.94.2015.21 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2015 r.

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

orzekam

nieważność uchwały Nr IV/27/15 Rady Miejskiej Żerkowa z dnia 6 marca 2015 roku w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczej straży pożarnej - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IV/27/15 Rady Miejskiej Żerkowa z dnia 6 marca 2015 roku w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczej straży pożarnej (dalej uchwała) została doręczona wojewodzie wielkopolskiemu dnia 13 marca 2015 roku.

Jako materialno – prawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały przywołano przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 178, poz. 1380 ze zm., dalej ustawa). Mocą § 4 przedmiotowej uchwały ustanowiono, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje :

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodnie z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał. (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21.01.2009r., sygn. akt III SA/Łd 564/08, wyrok NSA O/Z we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999r., sygn. akt II SA/Wr 364/098). Każda norma kompetencyjna musi być więc tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w danym upoważnieniu. Norma kompetencyjna powinna być interpretowana w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996, nr 1, poz. 1).

W myśl przepisu art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (teks jedn. Dz. U. z 2011r., Nr 197, poz. 1172 ze zm.) w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy, w tym statut gminy, statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów, obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu rady gminy, inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. A zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W myśl cytowanego przepisu Konstytucji uchwały organów samorządu terytorialnego, które zawierają normy generalne i abstrakcyjne, powszechnie obowiązujące, mogą być traktowane jako akty prawa miejscowego. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność natomiast normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Powszechne obowiązywanie oznacza zaś prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych.

Zdaniem organu nadzoru powyższe kryterium spełnia uchwała Nr IV/27/15 Rady Miejskiej Żerkowa z dnia 6 marca 2015 roku. Uchwała organu stanowiącego w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych gminy nie może zostać uznana za akt kierownictwa wewnętrznego, gdyż dotyczy podmiotów niezależnych od gminy, będących w stosunku do niej podmiotami zewnętrznymi. Świadczy o tym treść art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, w myśl którego ochotnicza straż pożarna i związek ochotniczych straży pożarnych funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy - Prawo o stowarzyszeniach co oznacza, że samodzielnie określają swoje cele, struktury organizacyjne oraz uchwalają akty wewnętrzne dotyczące ich działalności.

Skoro uchwała organu gminy ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który miałby obowiązywać na obszarze gminy, jej promulgacja staje się obowiązkiem (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych), gdyż warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP), co oznacza publikację uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy, *„członek ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, otrzymuje ekwiwalent pieniężny. Wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały.”* Do kompetencji rady gminy zastrzeżone zostało zatem ustalenie wysokości ekwiwalentu za dwie rodzajowo i ściśle określone ustawowo czynności, a mianowicie: za udział członków ochotniczej straży pożarnej w działaniu ratowniczym oraz za udział w szkoleniu pożarniczym. Legalna definicja pojęcia *„działań ratowniczych”* zawarta została w art. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Termin ten oznacza każdą czynność podjętą w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. *„Inne miejscowe zagrożenie”* to z kolei zdarzenie wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody niebędące pożarem ani klęską żywiołową, stanowiące zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska, któremu zapobieżenie lub którego usunięcie skutków nie wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków (art. 2 pkt 2 cyt. ustawy). W kontekście powyższego kwestią bezsporną jest, że rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu, umocowana jest do określenia ekwiwalentu jedynie w powyższych ramach przedmiotowych. Tymczasem w **§ 1 pkt 2 uchwały** Rada Miejska Żerkowa ustaliła ekwiwalent dla członków ochotniczej straży pożarnej *„za każdą godzinę udziału na polecenie Burmistrza za udział w działaniu ratowniczym mającym na celu zabezpieczenie imprez sportowych i kulturalnych.”* Wprowadzając taką regulację, rada przekroczyła zakres swego umocowania wynikający z art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Z całą pewnością należy podkreślić, iż zabezpieczenie imprezy masowej nie mieści się w ustawowym pojęciu *„uczestnictwa w działaniu ratowniczym”* czy też *„uczestnictwa w szkoleniu pożarniczym”*. Dla powyższych czynności (tj. określonych w § 1 pkt 2 uchwały) organ stanowiący nie był uprawniony do ustalenia wysokości ekwiwalentu.

Mając na uwadze powyższe wydanie niniejszego rozstrzygnięcia jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Piotr Florek