



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 24 lutego 2017 r.

Poz. 1512

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.81.2017.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 14 lutego 2017 r.

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

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr 242/XXIV/16 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 29 grudnia 2016 roku w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za każdą godzinę udziału członka ochotniczej straży pożarnej w działaniu ratowniczym i szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwałę nr 242/XXIV/16 Rada Miejska Gminy Ślesin podjęła na sesji 29 grudnia 2016 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 28 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 191 ze zm.). Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 20 stycznia 2017 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Gminy Ślesin ustaliła wysokości ekwiwalentu pieniężnego za każdą godzinę udziału członka ochotniczej straży pożarnej w działaniu ratowniczym i szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę. W § 5 uchwały postanowiono, że „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i ma zastosowanie do ekwiwalentu wypłacanego od 1 stycznia 2017 roku”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja, w zakresie w jakim ustala termin wejścia w życie uchwały (tj. „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”), stanowi istotne naruszenie art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.; zwanej dalej: „ustawą”). Ponadto brak postanowienia o ogłoszeniu uchwały we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym (tj. Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego) stoi w sprzeczności z art. 2 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy.

Obowiązek ogłoszenia aktu prawa miejscowego jako warunku jego wejścia w życie ma swoje źródło w art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym).

Zgodnie z powołanym art. 2 ust. 1 ustawy, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co wynika z zapisów art. 13 pkt 2 ustawy.

Z kolei w art. 4 ustawy uregulowane zostały kwestie dotyczące terminu wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszanych w dziennikach urzędowych. Co do zasady wchodzi one w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru, uchwała w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniu ratowniczym i szkoleniu pożarniczym stanowi akt prawa miejscowego i jako taka powinna wejść w życie w określonym wyżej trybie.

Wyjaśnić należy, iż brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Ustawodawca konstytucyjny zalicza je do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06). Charakter generalny mają zaś te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por.: wyrok WSA w Poznaniu z 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyroki WSA w Krakowie z 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10 oraz z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1686/11; wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., sygn. akt OSK 669/06).

Oceniając uchwałę w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, stwierdzić należy, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Uchwała organu stanowiącego w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniu ratowniczym i szkoleniu pożarniczym dla członków ochotniczej straży pożarnej 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. Ponadto, jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z 4 listopada 2011 r. (sygn. akt II SA/Sz 848/11), „uchwała podjęta na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej ma swoją podstawę w przepisie ustawy o ochronie przeciwpożarowej, jej wydanie jest obowiązkowe i ma charakter aktu wykonawczego, zawiera normy generalne i abstrakcyjne. Zawarta w uchwale norma 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. Uchwała adresowana jest nie do imiennie określonych osób, ale do każdej osoby która jest lub będzie w przyszłości członkiem OSP. Stanowi ona dla członków OSP podstawę do występowania z roszczeniem do Gminy o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego. Abstrakcyjność przepisów uchwały to możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów, przy wielu akcjach ratowniczych czy szkoleniach pożarniczych”.

W przypadku uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego niespełnienie wymagań formalnych w zakresie należytej publikacji, jak i zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, stanowi istotne naruszenie wskazanych wcześniej przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wadliwy zapis § 5 uchwały ma wpływ na ważność całej uchwały, gdyż nie może ona wejść w życie w sposób przewidziany ustawą.

Podsumowując organ nadzoru stwierdza, iż podjęta przez Radę Miejską Gminy Ślesin uchwała w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za każdą godzinę udziału członka ochotniczej straży pożarnej w działaniu ratowniczym i szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż

Pożarną lub Gminę wydana została z istotnym naruszeniem prawa, co w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym powoduje konieczność wydania rozstrzygnięcia.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann