



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 kwietnia 2019 r.

Poz. 3235

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.200.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 12 kwietnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/46/2019 Rady Gminy Mszana z dnia 11 marca 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 11 marca 2019 r. Rada Gminy Mszana ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych, którzy uczestniczyli w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę Mszana.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 620 ze zm.). Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 marca 2019 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, 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.

Organ nadzoru wskazuje, iż uchwała rady gminy 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, stanowi akt prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Normy zawarte ww. uchwale mają charakter generalny (tj. dotyczy ona każdego członka ochotniczej straży pożarnej) i abstrakcyjny (tj. mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości), a poprzez swój charakter kształtują sytuację prawną jej adresatów. Należy wskazać, iż każdy akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym oraz abstrakcyjnym, wydany przez ustawowo upoważniony do tego organ administracji publicznej, w granicach tego upoważnienia, staje się aktem powszechnie obowiązującym - aktem prawa miejscowego. Zatem tego rodzaju akt normatywny, powinien zostać bezwzględnie ogłoszony, czyli podany do publicznej wiadomości, w sposób określony przepisami ustawy. To zapewni uzyskanie przez ten akt mocy obowiązującej i jego wejście do obrotu prawnego, a ponadto jego adresatom – członkom społeczności lokalnej - zapewni możliwość zapoznania się z jego treścią (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 roku, sygn. akt IV SA/Wr 93/09, Legalis nr 187444).

W zakresie zasad i trybu ogłaszania aktów normatywnych ustawa o samorządzie gminnym (art. 42) odsyła do regulacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, która w art. 2 ust. 1 wskazuje, iż *ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe*. Z przepisu art. 4 ust. 1 ustawy wynika, że *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*. Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy 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. Niespełnienie w tym zakresie wymogów wynikających z ustawy o samorządzie gminnym oraz z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi istotne naruszenie prawa. Urzędowa publikacja aktu prawnego pełni bowiem nie tylko funkcję informacyjną, ale przede wszystkim "promulgacyjną". Z funkcją "promulgacyjną" związane są takie konstrukcje prawne, jak: domniemanie autentyczności, zakaz działania prawa wstecz, itp. Z tego właśnie powodu przepisy odwołujące się do ogłoszenia aktu prawnego, dotyczą nie jakiegokolwiek ogłoszenia, lecz ogłoszenia urzędowego, które - nade wszystko - nadaje mu jednocześnie moc obowiązującą.

Tymczasem, jak wynika z § 4 kwestionowanego aktu, *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że jej wejście w życie powinno zostać uzależnione od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, a jej przepisy powinny przewidywać odpowiednie *vacatio legis*. Brak uzależnienia wejścia w życie uchwały od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto, za niezgodną z prawem należy uznać również regulację zawartą w § 2 uchwały. W treści § 2 uchwały Rada Gminy wskazała, że „Traci moc uchwała Nr XXIII/65/2008 Rady Gminy Mszana z dnia 1 grudnia 2008 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych.” Jednakże, uchylana uchwała Nr XXIII/65/2008 Rady Gminy Mszana z dnia 1 grudnia 2008 r. nie odpowiadała wymaganiom stawianym kategorii aktów prawa miejscowego przez wyżej wskazane przepisy, ponieważ nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Uchwała ta zawiera w swej treści przepis o wejściu w życie „z dniem podjęcia” oraz nie złożono do redakcji dziennika urzędowego wniosku o jej publikację. Powyższe oznacza, że ww. uchwała XXIII/65/2008 nie nabyła dotychczas mocy obowiązującej.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, przepis § 2 uchwały należy uznać za bezprzedmiotowy, jako że dotyczy on uchylenia aktu, który nie funkcjonuje w obrocie prawnym.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze uchwała Nr V/46/2019 Rady Gminy Mszana z dnia 11 marca 2019 r. została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak