



Poznań, 25 maja 2022 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.116.2022.1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LXIII/1169/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 26 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr LXIII/1169/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 26 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu została podjęta na podstawie „art 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j.Dz. U. z 2022, poz. 559) oraz art. 15 ust. 1, 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 roku o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2490)”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru 29 kwietnia 2022 r.

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

Uchwałą nr LXIII/1169/VIII/2022 Rada Miasta Poznania ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu.

W § 5 uchwały rada postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W obecnie obowiązującym porządku prawnym 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, co wynika z treści art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

ze zm.). Z kolei w świetle art. 94 zd. 1 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów. W orzecnictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż „akt prawa miejscowego to taki akt, który: ma charakter normatywny, czyli ustanowiono w nim normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a jednocześnie nie ma charakteru wyłącznie wewnętrznie obowiązującego, został wydany przez organ administracji terenowej i samorządu terytorialnego oraz obowiązuje tylko na obszarze działania organu, który go ustanowił” – wyrok WSA w Warszawie z 10 września 2020 r., I SA/Wa 1397/20, CBOSA.

Oceniając uchwałę w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, stwierdzić należy, że niewątpliwie stanowi ona akt prawa miejscowego. Uchwała organu stanowiącego gminy w sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu nie może zostać uznana za akt kierownictwa wewnętrznego, gdyż dotyczy podmiotów niezależnych od gminy, będących w stosunku do niej podmiotami zewnętrznymi. Świadczy o tym przepis art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490), w świetle którego „Ochotnicze straże pożarne to jednostki ochrony przeciwpożarowej będące stowarzyszeniami w rozumieniu ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261)”. Oznacza to, że samodzielnie określają swoje cele, struktury organizacyjne oraz uchwalają akty wewnętrzne dotyczące ich działalności. Ponadto, jak wyjaśnił WSA w Szczecinie w wyroku z 4 listopada 2011 r., II SA/Sz 848/11, CBOSA: „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”.

Powyższy wyrok został wprowadznie wydany na kanwie ówczesnie regulującego kwestię ustalania ww. ekwiwalentu przepisu art. 28 ustawy z dnia 27 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, jednakże zachowuje aktualność również w obecnie obowiązującym stanie prawnym. Przepis art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej został uchylony mocą art. 38 pkt 12 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych i obecnie omawianą kwestię normuje art. 15 ust. 1 tejże ustawy.

Zatem skoro oceniana uchwała ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, to jej publikacja staje się obowiązkowa. Jak stanowi art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461)”. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 2 ust. 1 jednoznacznie przesądza, że „Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe”. Ponadto w świetle art. 88 ust. 1 Konstytucji RP „Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie”.

W niniejszej sprawie oznacza to publikację uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania i jest warunkiem jego wejścia w życie. Jak bowiem orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 16 grudnia 2021 r., VIII SA/Wa 840/21, CBOSA, „Uchwała rady gminy będąca aktem prawa miejscowego, która co do jej wejścia w życie zawiera unormowanie niezgodne ze wskazanymi przepisami ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, skutkiem czego nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie tylko nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych lecz jako sprzeczna z przepisami, o których mowa w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym jest nieważna w rozumieniu art. 91 ust. 1 tej ustawy. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, o których mowa w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu nieogłoszenia go w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może on wywołać skutków prawnych w nim zamierzonych, w tym być podstawą prawną dla wykonywania określonej działalności władczej w sprawach indywidualnych z zakresu działalności publicznej”.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru stwierdza, że ocenianą uchwałą rada ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla „członka ochotniczej straży pożarnej”, podczas gdy ustawa o ochotniczych strażach pożarnych wymienia „strażaka ratownika OSP”.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. 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

Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Otrzymują:
Rada Miasta Poznania
Prezydent Miasta Poznania

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117