



Warszawa, 24 marca 2022 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.10.2022

Rada Gminy
w Grabowie nad Pilicą
ul. Kazimierza Pułaskiego 51
26-902 Grabów nad Pilicą

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)

stwierdzam nieważność:

uchwały Rady Gminy w Grabowie nad Pilicą Nr 33.160.2022 z dnia 24 lutego 2022 r., w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ochotników Ochotniczych Straży Pożarnych Gminy Grabów nad Pilicą uczestniczących w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach i ćwiczeniach.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Grabowie nad Pilicą podjęła w dniu 24 lutego 2022 r. uchwałę wskazaną wyżej, powołując się na zapisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U z 2021 r., poz. 2490). W uchwale określono wysokość oraz zasady wypłacania ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków Ochotniczych Straży Pożarnych w Gminie Grabów nad Pilicą.

W § 5 uchwały zapisano, że „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu.”.

Zapis ten narusza prawo w sposób istotny. W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Gminy w Grabowie nad Pilicą ma charakter prawa miejscowego. Jak wskazał Wojewódzki Sąd

Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 30 września 2019 r., w sprawie sygnatura akt II SA/Ke 500/19:

„Ocenę legalności zaskarżonego aktu należy poprzedzić wskazaniem, że stosownie do treści art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego (...), na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Ustawą taką jest m.in.u.s.g. Stosownie do art. 40 ust. 1 tej ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego, jako akty prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP) mają charakter generalny i abstrakcyjny i obejmują swoim zasięgiem wszystkie podmioty funkcjonujące na obszarze swojego obowiązywania (w tym przypadku na terenie gminy). Zaskarżona uchwała bez wątpienia ma charakter generalno-abstrakcyjny, a w związku z tym jest aktem prawa miejscowego.”

Z kolei w wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26 lutego 2021 r., w sprawie sygnatura akt II SA/Wa 1967/20, wskazał w jaki sposób oceniać czy dana uchwała ma charakter prawa miejscowego :

„W orzecznictwie stwierdza się, że jakkolwiek w żadnym akcie prawnym nie ma sformułowanej legalnej definicji aktu prawa miejscowego, to taki charakter mają akty normatywne zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata przez wskazanie cech, a nie przez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty te muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. W orzecznictwie sądowym ugruntowane jest również stanowisko, że o kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Przyjęto również, że jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to w sprawie możemy mieć do czynienia z aktem prawa

miejscowego (zob. wyroki NSA z: 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12; 25 lutego 2016 r. sygn. akt II OSK 1572/14; 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2353/16; 19 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 2048/17

Skoro zatem uchwała w sprawie określenia ekwiwalentu dla strażaków Ochotniczej Straży Pożarnej w Gminie Grabów nad Pilicą odnosi się do wszystkich osób, które w okresie obowiązywania uchwały pełniłyby zadania strażaka Ochotniczej Straży Pożarnej, to należy stwierdzić, że uchwała nie odnosi się do określonych osób wskazanych jednorazowo, ale do każdej osoby pełniącej tę funkcję w czasie obowiązywania uchwały. Uchwała ma zatem charakter abstrakcyjny i może określać uprawnienia osób pełniących wymienioną w uchwale funkcję. Stąd też należy przyjąć, że uchwała ma charakter prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego, uchwała winna zostać opublikowana zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.) w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek wejścia w życie uchwały będącej prawem miejscowym, co wynika z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP: Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Nie ogłoszenie aktu prawa miejscowego w sposób określony ustawą wywołuje zatem konieczność stwierdzenia nieważności uchwały. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w przytoczonym wyżej wyroku z dnia 26 lutego 2021 r., w sprawie sygnatura akt II SA/Wa 1967/20

„Sąd wskazuje ponadto, że zakwalifikowanie danej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga za sobą konieczność jej publikacji zgodnie z prawem. Stosownie natomiast do art. 13 pkt 2 u.o.a.n. w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.). Skoro zaskarżona uchwała należy do aktów prawa miejscowego, należało ją opublikować w wojewódzkim dzienniku urzędowym.. Niespełnienie bowiem wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji - wynikających z art. 41 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 13 pkt 2 u.o.a.n. - jest istotnym naruszeniem

prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości. Analogiczne stanowisko było prezentowane w judykaturze wielokrotnie (por. np. wyrok z NSA Óródek Zamiejscowy we Wrocławiu 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 1113/98, opubl. OwSS 2001/1/16 oraz wyrok NSA z 20 marca 2009 r. sygn. akt II OSK 1526/08, wyrok WSA we Wrocławiu z 16 września 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 238/09 - dostępne na www.nsa.gov.pl), a także piśmiennictwie (Sławomir Dudziak "Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny - kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia", ST 2012/3/5-17 dostępne w LEXOmega/el). Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie w zakresie jego obowiązywania, jest bowiem - jak wyżej wspomiano - warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, którego nie opublikowano (nie ogłoszono), zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie, nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych."

W związku z powyższym należy stwierdzić, że Uchwała Rady Gminy Grabów nad Pilicą w sposób istotny narusza porządek prawny, co czyni rozstrzygnięcie nadzorcze zasadnym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem, z dniem jego doręczenia.

Z poważaniem

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/