

Rada Gminy Szczaniec**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
Wojewody Lubuskiego**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność w całości** uchwały nr III/13/10 Rady Gminy Szczaniec z dnia 29.12.2010 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego członkom Ochotniczej Straży Pożarnej za udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę.

Uzasadnienie

W dniu 29.12.2010 r. Rada Gminy Szczaniec podjęła uchwałę nr III/13/10 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego członkom Ochotniczej Straży Pożarnej za udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7.01.2011 r.

Przeprowadzana przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten jest sprzeczny z prawem tj. art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tj.: Dz. U. z 2009 r., Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.), art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj.: Dz. U z 2010 r., Nr 17, poz. 95).

Kwestionowana uchwała została podjęta na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, zgodnie z którym: „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.”.

W § 4 kwestionowanej uchwały postanowiono, iż: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i obowiązuje od dnia 1 stycznia 2011 r.”. Mocą niniejszego przepisu przewidziano zatem wejście w życie uchwały bez jej publicznego ogłoszenia.

Zapis powyższy niedopuszczalny jest zaś w przypadku aktów prawa miejscowego, które, stosownie do treści przywołanego wyżej art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, podlegają obligatoryjnej publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym i wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia. W judykaturze akcentuje się, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlega obowiązkowi publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym (*vide* wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06). Tożsame stanowisko prezentowane jest i w doktrynie, w której również wskazuje się, iż akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (*P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80*).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy zauważyć należy, iż uchwała określająca wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych jest aktem prawnym zawierającym przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mogła się powołać każda osoba będąca członkiem ochotniczej straży pożarnej, która wzięła udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną bądź Gminę (z nieoznaczonego kręgu adresatów). Uchwała zatem adresowana jest nie do konkretnych, imiennie określonych osób – konkretnych członków OSP, ale do każdej osoby, która jest lub będzie w przyszłości członkiem OSP. Inaczej, każda zmiana składu osobowego OSP działających na terenie Gminy wymagałaby zmiany uchwały Rady Gminy. Podjętej uchwały nie można więc odmówić waloru aktu generalnego. Uchwała ta przyznaje obywatelom określone uprawnienie - do wypłaty z budżetu Gminy ekwiwalentu pieniężnego przy ziszczeniu się przesłanek z art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Uchwała stanowi zatem dla członków OSP podstawę do występowania z roszczeniem do Gminy o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego. Z kolei abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów – możliwość stosowania jej każdorazowo przy wielu akcjach ratowniczych czy szkoleniach pożarniczych.

Ponadto badana uchwała nie może zostać uznana za akt kierownictwa wewnętrznego, albowiem dotyczy ona podmiotów niezależnych od Gminy. Ochotnicze straże pożarne nie są jednostkami organizacyjnymi gminy, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zarówno zatem OSP, jak i ich

członkowie są podmiotami zewnętrznymi w stosunku do gminy. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej: „Ochotnicza straż pożarna i związek ochotniczych straży pożarnych funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy - Prawo o stowarzyszeniach.”.

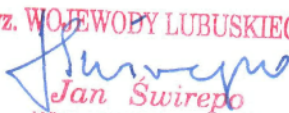
Z powyższych ustaleń wynika zatem, że uchwała Nr III/13/10 jest aktem prawa miejscowego (pogląd powyższy podzielany jest także w orzecznictwie sądów administracyjnych – *vide* wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16.09.2009 r., IV SA/Wr 93/09, wyrok WSA w Opolu z dnia 3.12.2009 r., II SA/Op 380/09).

Ujmując powyższe ustalenia w kontekście rozpatrywanego przypadku należy stwierdzić, że wskazana uchwała Rady Gminy nie odpowiada wymogom stawianym tej kategorii aktów przez wskazane wyżej przepisy. Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, akty prawa miejscowego podlegają publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii. Ponadto zgodnie z art. 4 przedmiotowej ustawy, akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni czasookres wejścia w życie uchwały liczony od dnia opublikowania. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego. Jednocześnie zaakcentować należy, iż niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji - wynikających z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości (*vide* wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., III SA/Wr 238/09).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

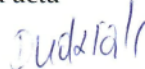

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

wz. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Jan Swirepo
Wicewojewoda Lubuski

Otrzymują:

1. adresat
2. ad acta


z up. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli

Krystyna Brodowska
Starszy Inspektor Wojewódzki
w Wydziale Nadzoru i Kontroli