

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 16 września 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	– Jolanta Sikorska
Sędziowie	Sędzia NSA – Tadeusz Kuczyński (sprawozdawca)
	Sędzia NSA – Mirosława Rozbicka-Ostrowska
Protokolant	– Robert Hubacz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 16 września 2009 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 30 października 2008 r. nr XXX/119/08 w przedmiocie wysokości ekwiwalentu dla członków ochotniczych straży pożarnych

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 12 lutego 2009 r. nr NK.II.0914-12/32/09 Wojewoda Dolnośląski na podstawie art. 93 ust. 1 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2, art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.) wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 30 października 2008 r. nr XXX/119/08 w sprawie wysokości ekwiwalentu dla członków ochotniczych straży pożarnych, zarzucając jej naruszenie art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449). Ze względu na wskazane uchybienia wniósł o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 listopada 2008 r.

W motywach uzasadnienia skargi stwierdzono, że w toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Rada Gminy Legnickie Pole mocą uchwały nr XXX/119/08 ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego wypłacanego z budżetu Gminy za udział Członków Ochotniczej Straży Pożarnej w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę. Uchwała została podjęta na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229, z późn. zm.). 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 § 3 uchwały postanowiono, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Mocą niniejszego przepisu przewidziano zatem wejście w życie uchwały bez publicznego ogłoszenia uchwały.

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 Święta Katarzyna (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 nie wymaga zmiany uchwały Rady Gminy, a więc uchwała nie można odmówić waloru aktu generalnego. Uchwała ta przyznaje obywatelom określone uprawnienie, tu: do wypłaty z budżetu Gminy ekwiwalentu pieniężnego przy ziszczeniu się przesłanek z art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Uchwała stanowi 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, że uchwała nr XXX/119/08 jest aktem prawa miejscowego. 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. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach.

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego (określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy).

Zgodnie z art. 13 tejże ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ, samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwałę budżetową województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Ujmując powyższe ustalenia w kontekście konkretnego przypadku należy stwierdzić, że wskazana uchwała Rady Gminy Legnickie Pole nie odpowiada wymogom stawianym tej kategorii aktów przez wskazane przepisy. Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, akty prawa miejscowego podlegają publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Przedmiotowa uchwała wymaga więc publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii. Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni czasokres 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. O ile przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Gminy Legnickie Pole wniósł o jej oddalenie, nie zgadzając się z argumentacją Wojewody Dolnośląskiego. Stwierdził, że charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Z kolei abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Powszechne obowiązywanie oznacza prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych. Kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako prawa miejscowego. W ocenie odpowiadającego na skargę normy zawarte w przedmiotowej uchwale nie mają charakteru generalnego i abstrakcyjnego. Przedmiotowa uchwała nie stanowi normatywnej podstawy do orzekania w szeroko pojmowanym zakresie o prawach i obowiązkach mieszkańców gminy, nie kształtuje sytuacji prawnej adresatów uchwały.

Istnieją zatem podstawy, by stwierdzić że uchwała określająca wysokość ekwiwalentu dla członków ochotniczych straży pożarnych może być kwalifikowana jako akt prawny o charakterze wewnętrznym.

nym. Skarżona uchwała jest aktem wydawanym jedynie w relacji: właściwy organ gminy – członek ochotniczej straży pożarnej. Nie jest ona adresowana do mieszkańców gminy – rozstrzygając bezpośrednio o ich prawach i obowiązkach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 ze zm. dalej jako u.s.a.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności organów administracji publicznej. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, kontrola, o której mowa w art. 1 § 2 u.s.a. sprawowana jest pod względem zgodności z prawem – art. § 2 u.s.a. Oznacza to, że badaniu w postępowaniu sądowoadministracyjnym podlega prawidłowość zastosowania przepisów prawa w odniesieniu do ustalonego w sprawie stanu faktycznego oraz trafność wykładni tych przepisów.

Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie jest charakter uchwały organu gminy w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych Gminy Legnickie Pole. Uchwała ta, zdaniem wskazanej Gminy nie ma cech generalności i abstrakcyjności i nie jest aktem powszechnie obowiązującym. Nie stanowi podstawy do orzekania w szeroko pojmowanym zakresie o prawach o obowiązkach mieszkańców gminy, nie kształtuje sytuacji prawnej jej adresatów. Posiada natomiast cechy aktu wewnętrznego i dotyczy relacji: organ gminy – członek ochotniczej straży pożarnej. Zdaniem Organu Nadzoru, powyższa uchwała jest aktem prawa miejscowego, zatem warunkiem jego wejścia w życie jest ogłoszenie w ustawowo przewidzianym trybie.

Sporna uchwała została podjęta na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, powołanej wyżej. Powołany przepis stanowi, że 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.

Na podstawie przedstawionego unormowania należy stwierdzić, że:

- 1) wskazana uchwała ma swoją podstawę w przepisie ustawy,
- 2) jej wydanie jest obowiązkowe (przepis art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej stanowi, że wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały, a zwrot „organ ustala” oznacza nałożenie obowiązku w postaci pozornie opisowej),
- 3) uchwała ma charakter aktu wykonawczego,
- 4) zawiera normy generalne (czyli nieodnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie „konsumowane” przez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości),
- 5) zawarta w uchwale norma nakłada obowiązek na gminę (ekwiwalent jest wypłacany z jej budżetu) i stwarza uprawnienie po stronie osób wypełniających dyspozycję przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej (prawo do otrzymania ekwiwalentu).

Z przedstawionego wyводу wynika, że unormowanie zakwestionowanej uchwały wykazuje cechy aktu normatywnego, generalnego (w odróżnieniu od aktu indywidualnego, jakim jest np. decyzja administracyjna), skierowanego do nieokreślonej liczby adresatów oraz stanowiącego o zakresie ich uprawnień i obowiązków w sferze oznaczonych stosunków prawnych. W zbiorze tak rozumianych aktów normatywnych znajdują się źródła powszechnie obowiązującego prawa, a więc Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, ale także akty prawa miejscowego ustanowione przez właściwe organy na obszarze ich działania (art. 87 Konstytucji RP).

Organ nadzoru zasadnie stwierdził, że badana uchwała 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 o ochronie przeciwpożarowej, w myśl której ochotnicza straż pożarna i związek ochotniczych straży I pożarnych funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy - Prawo o stowarzyszeniach, co oznacza, że samodzielnie określa swoje cele, struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności.

Skoro zaskarżona uchwała ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który miałby obowiązywać na obszarze Gminy, przeto jej promulgacja staje się obowiązkowa (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych), gdyż warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP), co w rozpoznananej sprawie oznacza publikację uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych) niezwłocznie po jej podjęciu przez Radę Gminy (art. 3 ustawy). Niezachowanie względem zaskarżonej uchwały wymagań przewidzianych w Konstytucji (art. 88 ust. 1), w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych (art. 2 ust. 1, art. 3, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2) i w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o (samorządzie gminnym (art. 42) narusza przywołane regulacje, co musiało prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały niepoddanej właściwemu procesowi promulgacji.

Z podanych powodów Sąd nie podzielił argumentacji Gminy Legnickie Pole co do charakteru prawnego kwestionowanej uchwały, podzielając stanowisko w tej mierze zawarte w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 4 marca 2009 r., sygn. IV SA/Wr 33/09/.

Uwzględniając powyższe, na podstawie art. 147 § 1 i 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) orzeczono, jak w sentencji.