

Naczelny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ III

Dnia 27 lipca 2023 r.
Sygn. akt III OSK 2003/22

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

r. pr. Kamila Rutkowska- Krehut
Gmina Ząbkowice Śląskie
ul. 1 Maja 15
57-200 Ząbkowice Śląskie
(pełn. Gminy Ząbkowice Śląskie)

Sekretariat Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego doręcza odpis wyroku z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. akt III OSK 2003/22 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Dolnośląskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 maja 2022 r. sygn. akt III SAWr 213/22 w sprawie ze skargi Gminy Ząbkowice Śląskie na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego.

Kierownik sekretariatu
Z up.

Justyna Rutkowska
[Podpis]
sekretarz sądowy



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 lipca 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Tamara Dziełakowska

Sędziowie: { sędzia NSA Małgorzata Masternak-Kubiak (spr.)
sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk

po rozpoznaniu w dniu 18 lipca 2023 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Wojewody Dolnośląskiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 11 maja 2022 r. sygn. akt III SAWr 213/22
w sprawie ze skargi Gminy Ząbkowice Śląskie
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego
z dnia 14 grudnia 2021 r. nr NK-N.4131.159.11.2021.KW
w przedmiocie stwierdzenia nieważności § 7 we fragmencie „po upływie 14 dni od
dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały nr
LII/352/2021 Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie
ustanowienia zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży dla
przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz dla
przewodniczących rad sołeckich

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Justyna Łyżkawska
[Signature]
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 11 maja 2022 r., sygn. akt III SA/Wr 213/22, po rozpoznaniu skargi Gminy Ząbkowice Śląskie na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 grudnia 2021 r., nr NK-N.4131.159.11.2021.KW, w przedmiocie stwierdzenia nieważności § 7 we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, uchwały nr LII/352/2021 Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskich z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustanowienia zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz dla przewodniczących rad sołeckich – uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze.

Jak wskazał Sąd pierwszej instancji zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 14 grudnia 2021 r. Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność § 7 uchwały nr LII/353/2021 z 30 listopada 2021 r. Rady Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich w sprawie ustanawiania zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz przewodniczących rad sołeckich – we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” – uznając, że narusza on w sposób istotny art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461, ze zm.) – dalej: „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”.

W uzasadnieniu zaskarżonego aktu wskazano, że zgodnie z art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.) – dalej: „u.s.g.”, rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Natomiast na podstawie art. 37b ust. 2 u.s.g. rada gminy może ustanowić zasady, na jakich członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy (osiedla), rady sołeckiej, będzie przysługiwała dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej. Analizowaną uchwałą Rada Miejska Ząbkowice Śląskie ustanowiła zasady wypłacania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla sołtysów oraz przewodniczących rad sołeckich z terenu Gminy Ząbkowice Śląskie. W § 7 uchwały

Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W ocenie organu nadzoru, charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Odwołując się do orzecznictwa sądów administracyjnych Wojewoda podkreślił, że akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Powtórzył za Naczelnym Sądem Administracyjnym (wyrok z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2391/16), że akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Tymczasem uchwała Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskich z dnia 30 listopada 2021 r. nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Badana uchwała nie przyznaje uprawnień, ani nie nakłada obowiązków na mieszkańców Gminy Ząbkowice Śląskie. Jest aktem prawnym skierowanym do skonkretyzowanych adresatów - sołtysów i przewodniczących rad sołeckich. Jako akt kierownictwa wewnętrznego wiąże jedynie wskazane w nim podmioty.

W skardze na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Gmina Ząbkowice Śląskie wniosła o jego uchylenie.

Odpowiadając na skargę Wojewoda Dolnośląski wniósł o jej oddalenie. Podtrzymał stanowisko i argumentację zawarte w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wskazany na wstępie wyrokiem Sąd pierwszej instancji uznał wniesioną skargę za zawierającą usprawiedliwione podstawy. Zdaniem tego Sądu w rozpoznawanej sprawie kluczową dla rozstrzygnięcia sporu pomiędzy skarżącą a Wojewodą jest kwestia kwalifikacji skarżonej uchwały jako spełniającej lub niespełniającej warunków do uznania jej za akt prawa miejscowego. Pomiędzy organem a skarżącą nie ma przy tym zasadniczej różnicy stanowisk co do tego, jakie cechy przesadzają o uznaniu aktu jednostki samorządu terytorialnego za akt prawa miejscowego. Obydwie strony odwołują się do orzecznictwa sądów administracyjnych, w którym zgodnie wskazuje się, że aktem prawa miejscowego jest

taki akt, który zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Jak przy tym wskazywał Naczelny Sąd Administracyjny w szeregu wyrokach, 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 takim akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie go 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 muszą dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji.

Sąd *meriti* przychylił się do stanowiska skarżącej, że oceniana przez organ nadzoru uchwała w sprawie zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz przewodniczących rad sołectkich, wbrew stanowisku Wojewody, zawiera normy generalne i abstrakcyjne. Prawdliwość tego stanowiska potwierdził w analogicznej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4382/21 (LEX nr 3344784), którego argumentację Sąd Wojewódzki w pełni podzielił. Wskazał przy tym, że zarówno diety jak i zwrot kosztów podróży, których dotyczy ta uchwała, mają charakter powtarzalny, a dotyczące ich regulacje uchwały nie mają natury jednorazowej, lecz stanowią zbiór zasad odnoszących się każdorazowo do danego typu sytuacji, które mogą być stosowane wielokrotnie. Przepisy te mają charakter generalny, ponieważ ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec gminy Ząbkowice Śląskie, który pełniłby funkcje sołtysa któregośkolwiek sołectwa w tej gminie.

Sąd pierwszej instancji zgodził się również ze stroną skarżącą Gminą, że przedmiotowa uchwała nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi które je wydaje. Taki aktem może być np. zarządzenie wójta skierowane do kierowników gminnym jednostek organizacyjnych. Pełnienie funkcji sołtysa nie powoduje nawiązania stosunku pracy z wójtem ani innego stosunku prawnego, z którego wynikałaby zależność służbowa

sołtysa od organów gminy lub administracji gminnej. Tym samym ani sołtys, ani rada sołecka lub zebranie wiejskie nie są częścią wewnętrznego administracji samorządowej, ani też nie są organami gminy. Gdyby ustawodawca zamierzał kwestię ustalania diet lub zwrotu kosztów podróży uznać jako akt wewnętrzny, to wówczas nie wprowadzono by odrębnej i to ustawowej podstawy prawnej do takiej regulacji.

W tych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.) – dalej: „P.p.s.a.”, uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Wojewoda Dolnośląski. Zaskarżając rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji w całości, zarzucił naruszenie prawa materialnego, to jest art. 37b ust. 1 i ust. 2 u.s.g. w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, poprzez błędną jego wykładnię prowadzącą do uznania, że uchwała określająca zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej i przewodniczącemu rady sołeckiej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej stanowi akt prawa miejscowego i podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący kasacyjnie organ wniósł:

- na podstawie art. 188 P.p.s.a. - o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz oddalenie skargi;
- na podstawie art. 203 P.p.s.a. - o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych;
- na podstawie art. 176 § 2 P.p.s.a. – o zrzeczeniu się przeprowadzenia rozprawy.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano przede wszystkim, że strona skarżąca kasacyjnie stoi na stanowisku, że uchwały dotyczące zasad przyznawania diet, czy to radnym, czy przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych, nie są prawem miejscowym. Zdaniem autora skargi kasacyjnej nie można zgodzić się z twierdzeniem, że uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet i zwrotu kosztów podróży służbowej przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz przewodniczącym rad sołeckich zawiera przepisy o charakterze generalnym, tylko dlatego, że potencjalnie każdy

mieszkaniec gminy może zostać przewodniczącym rady sołeckiej bądź przewodniczącym organu wykonawczego jednostki pomocniczej. Taka wykładania doprowadziłaby do tego, że każdy akt kształtujący sytuację osób wewnątrz struktury administracyjnej należałoby uznawać za akt prawa miejscowego, ponieważ jakąkolwiek funkcję czy stanowisko potencjalnie piastować może każdy mieszkaniec. Tymczasem występowanie w uchwale przepisów kształtujących sytuację osób pełniących funkcje w ramach zorganizowanej struktury administracyjnej przesądza o charakterze takiej uchwały, która stanowić będzie akt prawa wewnętrznego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Stosownie do treści art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod rozwagę wystąpienie przesłanek nieważności postępowania. W tej sprawie Sąd nie stwierdza wystąpienia jakiegokolwiek przesłanki nieważności postępowania.

Związanie granicami skargi oznacza związanie podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej oraz jej wnioskami. Naczelny Sąd Administracyjny bada przy tym wszystkie podniesione przez stronę skarżącą kasacyjnie zarzuty naruszenia prawa (por. uchwała pełnego składu sędziów NSA z dnia 26 października 2009 r. sygn. akt I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010 z. 1 poz. 1).

Zgodnie z art. 176 P.p.s.a. strona skarżąca kasacyjnie ma obowiązek przytoczyć podstawy skargi kasacyjnej wnoszonej od wyroku Sądu pierwszej instancji i szczegółowo je uzasadnić wskazując, które przepisy ustawy zostały naruszone, na czym to naruszenie polegało i jaki miało wpływ na wynik sprawy. Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu kasacyjnym ogranicza się do skontrolowania i zweryfikowania zarzutów wnoszącego skargę kasacyjną.

Na podstawie art. 182 § 2 P.p.s.a. sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, ponieważ strona skarżąca kasacyjnie po wniesieniu skargi kasacyjnej zrzekła się rozprawy, natomiast strona przeciwna po doręczeniu jej odpisu skargi kasacyjnej nie zażądała przeprowadzenia rozprawy.

Wbrew stanowisku skarżącego kasacyjnie organu przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustanowienia zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących

organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz dla przewodniczących rad sołeckich - jest aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Natomiast w art. 94 Konstytucja wskazuje, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Jedną z podstawowych zasad tego systemu jest zasada prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasada ustawowej delegacji do stanowienia przepisów prawa miejscowego.

Do cech aktów prawa miejscowego zalicza się:

- terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego, ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów;

- normatywny charakter. Zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia;

- generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. 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 muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie.

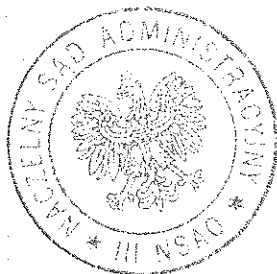
W kontekście poczynionych rozważań nie można podzielić stanowiska strony skarżącej kasacyjnie, że przedmiotowa uchwała nie należy do kategorii aktów normatywnych, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego skierowanym do zindywidualizowanej grupy osób, tj. przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz przewodniczących rad sołeckich. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały jest ograniczony, jednak ograniczenie to nie jest trwałe wobec

zmienności osób pełniących wybieralne i kadencyjne funkcje. Uchwała taka ma zatem charakter generalny, albowiem adresaci zostali określani poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, a nie w sposób zindywidualizowany. Gdyby przyjąć argumentację skarżącego Wojewody Dolnośląskiego to przedmiotowa uchwała miałaby charakter epizodyczny, gdyż zawierałaby regulacje obowiązujące tylko w czasie trwania danej kadencji. Jest to pogląd oczywiście błędny.

W państwie prawa dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, oprócz charakteru norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej ich adresatów oraz wydania go przez kompetentny organ, istotne znaczenie ma instytucja publikacji aktu. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie m.in. aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Natomiast z treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych 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.

W świetle powyższych rozważań należy uznać, że skoro uchwała Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustanowienia zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz dla przewodniczących rad sołeckich jest aktem prawa miejscowego to warunkiem wejścia w życie takiej uchwały jest jej ogłoszenie w dzienniku urzędowym. Tym samym sformułowanie zawarte w § 7 przedmiotowej uchwały jest prawidłowe i zgodne z prawem.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Justyna Łopkowska
[Signature]
sekretarz sądowy

