



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 listopada 2023 r.

Poz. 6143

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 213/22
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 maja 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Anetta Chołuj
Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak
Sędzia WSA Katarzyna Borońska (sprawozdawca)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 maja 2022 r.
sprawy 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

I. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze;

II. zasądza od Wojewody Dolnośląskiego na rzecz strony skarżącej kwotę 497 (czterysta dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym z 14 grudnia 2021r. nr NK-N.4131.159.11.2021.KW Wojewoda Dolnośląski (dalej: Wojewoda, organ nadzoru) 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 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

W uzasadnieniu zaskarżonego aktu wskazano, że zgodnie z art. 37b ust.1 ustawy o samorządzie gminnym 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 ustawy o samorządzie gminnym 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.

Jak dalej wskazał Wojewoda, obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

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 Sędzią Administracyjnym (wyrok z 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 Śląskie nr LII/353/2021 z 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. Analizowana uchwała 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, zarzucając Wojewodzie naruszenie:

- 1) art. 37 b ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez przyjęcie, że uchwała podjęta na tej podstawie stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, bowiem nie zawiera norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym podczas gdy zgodnie z przyjętym orzecznictwem sądów administracyjnych jest to akt prawa miejscowego zawierający normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym,
- 2) naruszenia art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych poprzez błędną interpretację i przyjęcie, że przedmiotowa uchwała

nie jest aktem prawa miejscowego, tylko aktem kierownictwa wewnętrznego, a tym samym nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym.

Powołując się na ugruntowane stanowisko orzecznictwa, skarżąca podkreśliła, że dla kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. W orzecznictwie przyjmuje się, że jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to w sprawie możemy mieć do czynienia z aktem prawa miejscowego (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).

Zgodnie z wyrażanym w orzecznictwie i doktrynie poglądem, uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnym jednostek samorządu terytorialnego jest aktem prawa miejscowego (m.in.: w wyrokach NSA z: 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19; 7 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 2794/16; w wyroku WSA w Rzeszowie z 25 sierpnia 2016 r. sygn. akt II SA/Rz 1701/15, wyrok WSA w Warszawie sygn.. akt II SA/Wa 823/19, z dnia 14 listopada 2019 r.). Analogicznie winna być traktowana uchwała podjęta na podstawie art. 37 b ustawy o samorządzie gminnym dotycząca zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych – na potwierdzenie tego stanowiska Gmina przywołała wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 4 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Op 301/20, w którym WSA podzielił wyrażony już w judykaturze pogląd, zgodnie z którym zaskarżona uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla przewodniczących organu wykonawczego jednostek pomocniczych jest aktem prawa miejscowego - tak m.in.: NSA w wyroku z 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 570/19; z 7 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 2794/16; WSA w Rzeszowie wyroku z 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15, a także wskazywany powyżej wyrok WSA w Opolu z 17 listopada, sygn. akt II SA/Op 217/20).

Powyższe, zdaniem skarżącej, potwierdza, że podjęta przez Radę Miejską Ząbkowice Śląskich uchwała w sprawie ustanawiania zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz dla przewodniczących rad sołeckich zawiera w sobie zarówno normy abstrakcyjne oraz generalne.

W ocenie skarżącej, przedmiotowa uchwała nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są bowiem do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, który je wydaje. Skarżąca zwróciła też uwagę, że przedmiotowa uchwała nie jest również związana z kadencyjnością organów, co oznacza, że uchwała zachowuje ważność także po zakończeniu kadencji przewodniczących organów wykonawczych czy też przewodniczących rad sołeckich, co jest kolejnym dowodem na to, że jest to akt normatywny, powszechnie obowiązujący.

Skoro więc przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego to pociąga za sobą konieczność jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z prawem, stosownie bowiem do art. 13 pkt 2 z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą 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.). 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.

Mając na uwadze powyższe Gmina Ząbkowice Śląskie ma interes prawny w zaskarżeniu przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego. Naruszenie interesu prawnego polega bowiem na stworzeniu potencjalnego zagrożenie braku podstawy prawnej do wypłaty diet oraz zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz przewodniczących rad sołeckich.

Odpowiadając na skargę Wojewoda Dolnośląski wniósł o jej oddalenie oraz o rozpoznanie sprawy na posiedzeniu uproszczonym. Podtrzymał stanowisko i argumentację zawarte w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Na wstępie należy stwierdzić, że działając w granicach kompetencji wynikających z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 137 z późn. zm.), w związku z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej: p.p.s.a.), sąd administracyjny kontroluje zgodność z prawem aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.

Zgodnie natomiast z treścią art. 1 § 1 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. W myśl art. 1 § 2 wymienionej ustawy kontrola, o której mowa w § 1 sprawowana jest pod względem zgodności z prawem jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z treścią art. 3 § 1 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. W myśl art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z treścią art. 148 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na akt nadzoru uchyla ten akt.

Przepis art. 148 p.p.s.a., jak również ustawy samorządowe, nie określają podstaw uchylenia przez sąd administracyjny zaskarżonego aktu nadzoru. W świetle natomiast postanowień art. 171 ust. 1 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega kontroli z punktu widzenia legalności, a ustawy samorządowe precyzują treść tego kryterium wobec poszczególnych środków nadzoru. W tym kontekście kryterium sądowej kontroli zgodności z prawem aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym pozostaje w bezpośrednim związku z kryterium stosowanym przez organ nadzoru w przypadku podjęcia określonego środka nadzoru.

Z art. 85 i art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.) – dalej: u.s.g. wynika natomiast, że wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze o nieważności uchwały zapada zatem w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną polegającą na tego rodzaju sprzeczności z prawem, która jest „czymś więcej” niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa (por. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik – Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną, Warszawa 1995, str. 28). Rozstrzygnięcie nadzorcze musi jednoznacznie wskazywać, jaki przepis prawa został uchwałą naruszony i na czym to naruszenie polegało. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 kwietnia 2000 r. w sprawie o sygn. III SA 397/00 (ONSA z 2001 r., z. 3, poz. 117) stwierdził, że stosując środek nadzorczy uprawniony do tego organ jest zobowiązany w sposób niebudzący wątpliwości do wykazania sprzeczności postanowień badanej uchwały z prawem, wyjaśniając sens przepisów, które w jego ocenie zostały naruszone. Równocześnie zauważyć należy, że zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Zatem nie każde naruszenie prawa prowadzi do nieważności aktu wydanego przez organ gminy. Dotyczy to wyłącznie naruszeń istotnych.

Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwa naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił co należy rozumieć pod pojęciem „istotnego naruszenia prawa” ani nie wprowadził definicji pojęcia „sprzeczności z prawem”. Wykształciła się ona w drodze stosowania prawa. Przez sprzeczność taką przyjęło się rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującymi, a więc Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi, oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2003 r., P 9/02, OTK-A, nr 9, poz. 100, wyrok NSA z 22 sierpnia 1990 r., SA/Gd 796/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 1). Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między

innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, „Samorząd Terytorialny” 2001 r., z. 1-2, s. 101-102). W wyroku z 15 września 2017 r. w sprawie sygn. akt I OSK 1136/17 (dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych www.orzeczenia.nsa.gov.pl – dalej: CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że należy przyjąć, iż naruszenie jest istotne, jeżeli pociąga za sobą negatywne skutki dla określonego podmiotu prawa, którym może być gmina lub podmiot zewnętrzny. Nie dochodzi do istotnego naruszenia prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. jeżeli rozstrzygnięcie zawarte w uchwale lub zarządzeniu nie jest wyraźnie zakazane przez ustawodawcę i mieści się w granicach swobodnego uznania organu. Na wymóg wyrażniej sprzeczności z normą prawną wyższego rzędu w aspekcie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy wskazał również NSA w wyroku z 12 września 2017 r. sygn. akt II OSK 2884/16 (dostępny w CBOSA) podkreślając, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyrażnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

Mając na uwadze powyższe uwagi Sąd uznał, że w rozpoznawanej sprawie Wojewoda błędnie przyjął, że przytoczony na wstępie fragment § 7 uchwały nr LII/353/2021 z 30 listopada 2021 r. Rady Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich, dotyczący wejścia w życie tej uchwały po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, naruszał w sposób istotny prawo.

Wskazać należy, że według art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Obowiązek publikacji aktów stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego w urzędowym publikatorze dotyczy właśnie aktów prawa miejscowego i wynika z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania takich aktów określa ustawa (ust. 2). taką regulacją ustawową jest 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 2019 r. nr 197 poz. 1461, ze zm.; aktualnie Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), wprowadzający obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego stanowionych przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statutów województwa, powiatu i gminy. Co do zasady, akt taki wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia jego ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy, stosownie do treści art. 4 ust. 1 ww. ustawy o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, lub krótszy, w przypadkach określonych w art. 4 ust. 2 i 3 tej ustawy.

Tym samym o konieczności opublikowania uchwały (lub innego aktu) rady gminy w wojewódzkim dzienniku urzędowym, na podstawie art. 13 pkt 2 ww. ustawy decyduje to, czy uchwała (akt) ma cechy pozwalające zaliczyć ją do aktów prawa miejscowego. Brak należytej publikacji uchwały stanowi natomiast istotne naruszenie prawa, a tym samym wadę powodującą konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

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 o skarżącą nie ma przy tym zasadniczej różnicy stanowisk co do tego, jakie cechy przesądzają 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 wyroków, 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 (tak NSA w wyroku z dnia 19 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 2048/17, opub. w Lex nr 2706500; por. wyrok NSA z dnia 25 lutego 2016 r. sygn. akt II OSK 1572/14, opub. w Lex nr 2037405).

Podzielając powyższe poglądy, Sąd w rozpoznawanej sprawie przychylił się do stanowiska skarżącej, iż oceniana przez organ nadzoru uchwała w sprawie zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz przewodniczących rad sołeckich, wbrew stanowisku Wojewody, zawiera normy generalne i abstrakcyjne. Prawdliwość tego stanowiska potwierdził w analogicznej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4382/21 (dostępny w internetowej bazie orzeczeń CBOSA), którego argumentację Sąd w obecnym składzie w pełni podziela. Zauważyć bowiem należy, że zarówno diety jak i zwrot kosztów podróży, których dotyczy ta uchwała, mają charakter powtarzalny, a dotyczące ich regulacje uchwały nie mają natury jednorazowej, ale 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. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez określenie go wspólną cechą jaką jest pełnienie funkcji sołtysa, przepisy tej uchwały stały się generalnymi.

Nie ulega również wątpliwości, że uchwała ta zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety i zwrotu kosztów podróży.

Ponadto uchwała ta została wydana na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 37b ust. 1 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

Zgodzić się również należy ze skarżącą, że uchwała ta nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi które je wydaje (tak też NSA w wyroku z dnia 8 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 570/19, LEX nr 3220983). 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 wewnętrznej 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 wprowadzano by odrębnej i to ustawowej podstawy prawnej do takiej regulacji.

Mając powyższe, należy stwierdzić, że organ uchwałodawczy skarżącej gminy prawidłowo ocenił w świetle art. 37b ust. 1 u.s.g. i art. 94 Konstytucji RP, że uchwała wprowadzająca zasady przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz przewodniczących rad sołeckich jest to akt prawa miejscowego. W konsekwencji zawarty w § 7 tej uchwały zapis o wejściu w życie tej uchwały po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego był zgodny z dyspozycją art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Tym samym brak było podstaw do stwierdzenia przez Wojewodę w trybie nadzoru nieważności tej regulacji.

W tych okolicznościach Sąd na podstawie art. 148 p.p.s.a. uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze. Sąd na podstawie art. 119 pkt 2) i art. 120 p.p.s.a. rozpoznał sprawę w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i 205 § 2 p.p.s.a.