

Wójt Gminy Mszana

ul. 1 Maja 81

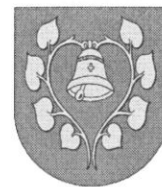
44-325 Mszana

www.mszana.ug.gov.pl

tel.: 32 4759754

fax.: 32 4759760

e-mail.: urzad@mszana.ug.gov.pl



AEI.0003.4.2025

AEI.KW.000254.2025

Mszana, dnia 18.07.2025 r.

Radny Gminy Mszana

Piotr Gonsior

W odpowiedzi na interpelację z dnia 4 lipca 2025 roku (data wpływu 7 lipiec 2025 roku) dotyczącą Uchwały Nr XXXVI/247/2021 Rady Gminy Mszana z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Rady Gminy Mszana, wskazać należy, że w treści przedmiotowej interpelacji zawarto sugerujące i niezgodne ze stanem faktycznym sformułowania, takie jak: „proszę o odpowiedź, czy jej wykonanie jest zgodne z prawem miejscowym, jakim jest wymieniona Uchwała”. Pytanie to zawiera błąd rzeczowy, gdyż wymieniona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego - organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Rada Gminy Mszana w dniu 29 listopada 2021 r. podjęła uchwałę nr XXXVI/247/2021 w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Rady Gminy Mszana. W tym czasie uchwały regulujące tę materię traktowane były zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo sądowno-administracyjne jako uchwały zwykłe, tj. nie mające charakteru przepisów prawa miejscowego.

Poniżej udzielam odpowiedzi na zadane w interpelacji pytania:

1. Wymieniona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego.
2. Wymieniona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego.
3. Zgodnie z art. 88 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ogłoszenie na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Obowiązek publikowania w Dzienniku Urzędowym reguluje ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z dnia 20 lipca 2000 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). Zgodnie z art. 13 ust. 2. 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. Wskazać należy, że nie każda uchwała rady gminy ma walor aktu normatywnego. Uchwały zwykłe podejmowane są zgodnie z delegacją art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) stanowiącą, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę wynikają z art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 kwietnia 2002 r., I SA 3062/2001 (LexPolonica nr 381384), wskazano, iż „każda norma ustalająca dla nieokreślonej liczby mieszkańców gminy ma charakter generalny i abstrakcyjny, a więc jest normą powszechnie obowiązującą”.

Rada Gminy Mszana w dniu 29 listopada 2021 r. podjęła uchwałę nr XXXVI/247/2021 w sprawie ustalenia wysokości diet radnych Rady Gminy Mszana. W okresie podejmowania w/w uchwały dominował pogląd, że uchwała rady gminy ustalająca diety dla radnych stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, gdyż regulacje tej uchwały dotyczą tylko radnych, a nie nieograniczonego kręgu adresatów oraz regulują jedną z kwestii związanych z wykonywaniem powierzonych im czynności. Nie wkraczają one w sferę praw i obowiązków mieszkańców gminy normując zagadnienie wyłącznie w obrębie organizacji gminy (tak m.in. WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 7 kwietnia 2008 r., IV SA/GI 970/07; WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 30 maja 2019 r., IV SA/Po 292/19). Powyższe stanowisko było również przyjmowane przez Wojewodę Śląskiego, jak organu nadzoru nad działalnością gminną, czego potwierdzeniem jest pismo Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z dnia 18 marca 2024 roku, NPII.40.5.2024, które wpłynęło do Urzędu Gminy Mszana, a w którym Organ nadzoru zasygnalizował zmianę dotychczasowego stanowiska (pismo z dnia 18 marca 2024 roku NPII.40.5.2024 załączam do odpowiedzi). W związku z tym, że obecnie ukształtował się odmienny i dominujący już obecnie pogląd, zgodnie z którym uchwała podjęta na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego (tak. m.in. NSA w wyroku z dnia 23 kwietnia 2025 r., III OSK 1285/24), został przygotowany nowy projekt uchwały Rady Gminy Mszana dotyczący tej materii, który stanowić będzie przepis prawa miejscowego:

3.a. podstawą prawną obowiązywania Uchwały Nr XXXVI/247/2021 jest art. 25 ust. 4, 6 i 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz § 3 pkt 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1974) oraz w związku z art. 18 ustawy z dnia 17 września 2021 roku o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1834).

3.b. Uchwała Nr XXXVI/247/2021 jest prawomocna.

4. Zgodnie z § 4 pkt 6 Uchwały dieta nie przysługuje Radnemu za miesiąc, w którym nie odbyło się żadne posiedzenie Rady Gminy Mszana, w tym sesja Rady oraz posiedzenie Komisji Rady. Rada Gminy Mszana obraduje na sesjach oraz wykonuje swoje zadania na posiedzeniach Komisji.

5. Radzie Gminy Mszana nie były wypłacane diety. Diety zostały wypłacone Radnym Rady Gminy Mszana zgodnie z obowiązującą uchwałą Nr XXXVI/247/2021 Rady Gminy Mszana.

6. Radzie Gminy Mszana nie były wypłacane diety. Diety zostały wypłacone Radnym Rady Gminy Mszana zgodnie z obowiązującą uchwałą Nr XXXVI/247/2021 Rady Gminy Mszana.

7. W kadencji 2018 – 2024 w trakcie obowiązywania ww. uchwały nie było miesięcy bez posiedzenia Rady Gminy Mszana.

8. W kadencji 2024 - 2029 w trakcie obowiązywania uchwały nie było miesięcy bez posiedzenia Rady Gminy Mszana.

9. Nadanie wstecznej mocy obowiązującej Uchwale Nr XXXVI/247/2021 Rady Gminy Mszana z dnia 29 listopada 2021 r. zostało uregulowane w §10 tej uchwały. Możliwość zmiany wysokości diet z mocą obowiązującą od dnia 1 sierpnia 2021 roku wynika z art. 18 ustawy z dnia 17 września 2021 roku o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 1834). Za okres od dnia 1 sierpnia 2021 do dnia podjęcia Uchwały zgodnie z prawem nadpłacono diety w łącznej kwocie 20.647 zł oraz 35 zł zwrotu kosztów podróży. W związku z wejściem w życie uchwały, odliczono za miesiące sierpień - październik 2021 diety delegatów do związków międzygminnych w kwocie 1000 zł.

10. Diety Radnym zostały wypłacone zgodnie z obowiązującą uchwałą.

11. Diety Radnym zostały wypłacone zgodnie z obowiązującą uchwałą, brak podstawy do

żądania zwrotu środków do budżetu Gminy Mszana.

12. Uchwała Nr XXXVI/247/2021 Rady Gminy Mszana była badana przez Organ nadzoru nad działalnością gminną, w stosunku do uchwały nie zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające jej nieważność.

13. Projekt uchwały został zaopiniowany pod względem formalno-prawnym przez Adwokata Przemysława Plutę.

z up. Wójta
mgr Błażej Złotarczyk
Zastępca Wójta

Kopia:

1. a/a

Śląski Urząd Wojewódzki
40-032 Katowice
ul. Jagiellońska 25
NP.11.40.5.2024

Urząd Gminy w Mszanie
woj. śląskie

18 MAR. 2024

Nr. Rejestru.....
Załączniki.....
Nr sprawy.....

INFORMACJA

AEI/19
R9
24

Katowice, 2024-03-18

Marszałek Województwa Śląskiego / Starosta
/ Wójt / Burmistrz / Prezydent Miasta

Pismo

W załączeniu przesyłam pismo informacyjne w sprawie uchwał w przedmiocie zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych.

Załączniki:

1. Pismo do j.s.t. w sprawie diet radnych i sołtysów.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć
oprogramowania do weryfikacji podpisu
Data złożenia podpisu: 2024-03-18T10:41:22.107Z
Podpis elektroniczny

Data wpływu: 2024-03-18
Nr dokumentu: KPe.000324.2024
Podpis elektroniczny zweryfikowany w dniu: 2024-03-18
Wynik weryfikacji: poprawny
Podpis:

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH
Wydział Nadzoru Prawnego
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

Katowice, 18-03-2024

NPII.40.5.2024

Pani/Pan
Wójt/Burmistrz/Prezydent Miasta
Starosta Powiatu
Marszałek Województwa Śląskiego

Organ nadzoru sygnalizuje zmianę stanowiska co do oceny charakteru prawnego uchwał w sprawie określenia zasad, na jakich radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych (art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 24 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa), a także uchwał w sprawie zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej lub członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy (osiedla) lub rady sołeckiej (art. 37b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym). Obecnie organ nadzoru przyjmuje, że uchwały te stanowią akty prawa miejscowego.

Jak wynika z dokonanej przez organ nadzoru szerokiej analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, obecnie w orzecznictwie tym przeważa pogląd o powszechnie obowiązującym charakterze uchwał w przedmiocie diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, podejmowanych na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 24 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, a także uchwał podejmowanych na podstawie art. 37b ustawy o samorządzie gminnym.

Sądy administracyjne w swoich orzeczeniach podkreślają, że uchwały te zawierają normy abstrakcyjne, ponieważ diety mają charakter powtarzalny. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec j.s.t., który pełniłby określoną w przepisach uchwały funkcję. Wprowadzie krąg adresatów takiej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez określenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji radnego (przewodniczącego rady/sejmiku, zastępcy przewodniczącego, przewodniczącego komisji, zastępcy przewodniczącego komisji), a także członka lub przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy - przepisy te stały się generalnymi. Treść przedmiotowych uchwał nie rozstrzyga zatem spraw indywidualnie oznaczonych podmiotów. Akty te nie są również związane z kadencyjnością organów j.s.t., co oznacza, że uchwała w sprawie diet zachowuje ważność także po zakończeniu kadencji organu stanowiącego, który ją uchwalił, a adresatami jej przepisów nie są wyłącznie osoby sprawujące mandat w dacie podjęcia konkretnej uchwały.

Opisane powyżej stanowisko - akceptowane i przyjęte przez organ nadzoru za własne - zaprezentowane zostało, m.in. w następujących wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 11 lipca 2023 r. sygn. III OSK 2602/21; z dnia 27 czerwca 2023 r., sygn. III OSK 2472/21; z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. III OSK 5279/21; z dnia 17 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK
Dokument podpisany elektronicznie.

4382/21; z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. II OSK 570/19; z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. II OSK 2794/16; z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. II OSK 773/17 oraz w następujących wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 grudnia 2023 r., sygn. III SA/Gd 418/23; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 31 stycznia 2024 r., sygn. III SA/Gd 480/23, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 grudnia 2023 r., sygn. III SA/Gd 390/23; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 grudnia 2023 r., sygn. III SA/Gd 369/23; wyrok WSA w Gdańsku z 19 października 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 356/23; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 grudnia 2023 r., sygn. II SA/Bd 807/23; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 1 grudnia 2023 r., sygn. II SA/Bd 837/23; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. II SA/Ol 722/23; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 listopada 2023 r., sygn. II SA/Ol 677/23; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 listopada 2023 r., sygn. II SA/Ol 709/23; wyrok WSA w Opolu z dnia 28 kwietnia 2022 r. sygn. akt II SA/Op 27/22; wyrok WSA w Opolu z dnia 1 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Op 290/20; wyrok WSA w Opolu z 17 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Op 217/20; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2021 r., sygn. II SA/Wa 1967/20; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2023 r., sygn. V SA/Wa 5260/21; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 maja 2022 r. sygn. III SA/Wr 213/22; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 grudnia 2023 r. sygn. 538/23; wyrok WSA w Łodzi z 20 lipca 2022 r. sygn. III SA/Łd 307/22 - wszystkie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych - www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Konsekwencją kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego jest konieczność jej publikacji zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz uwzględnienie właściwego okresu *vacatio legis* przy ustalaniu daty jej wejścia w życie.

Zastrzegam, że niniejsze pismo ma wyłącznie charakter informacyjny oraz nie stanowi ono wiążącej wykładni przepisów prawa. Ocena legalności danej uchwały w przedmiocie diet oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowej zostanie dokonana dopiero po jej doręczeniu Wojewodzie w trybie nadzorczym. Organ nadzoru w szczególności oceniać będzie (oprócz właściwego trybu wejścia w życie aktu), czy organ stanowiący j.s.t. w treści uchwały wypełnił w całości delegację ustawową zawartą w konkretnym przepisie upoważniającym, a także czy uwzględnił rekompensacyjny charakter diet przysługujących z tytułu pełnienia funkcji społecznych.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Zastępca Dyrektora Wydziału

Iwona Andruszkiewicz