

Gorzów Wlkp., dnia 16 stycznia 2012 r.

NK-I.4131.9.2012.AHor

Rada Miejska w Szlichtyngowej

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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 ze zm.) **stwierdzam nieważność w całości** Uchwały Nr XVI/98/11 Rady Miejskiej w Szlichtyngowej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia zasad, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała miesięczna dieta.

Uzasadnienie

W dniu 9 grudnia 2011 r. Rada Miejska w Szlichtyngowej podjęła Uchwałę Nr XVI/98/11 w sprawie ustalenia zasad, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała miesięczna dieta.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 grudnia 2011 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten jest sprzeczny z prawem, tj. art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

W § 1 w/w uchwały Rada postanowiła, że „Ustala się miesięczną dietę oraz zryczałtowany zwrot kosztów podróży służbowych dla sołtysów wsi z terenu gminy Szlichtyngowa w kwocie 300,00 zł (...)” Powyższa uchwała została podjęta na podstawie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zgodnie, z którym rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

Zdaniem organu nadzoru z przepisu art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie wynika, że dieta przysługująca przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy z tytułu wykonywania czynności związanych z pracą rady gminy i zadaniami jednostki pomocniczej jest świadczeniem odrębnym od świadczenia, jakie przysługuje sołtysom z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 30 października 2007 r., sygn. akt: II SA/Op 362/07 nie można utożsamiać pojęcia diety z kosztami podróży służbowej, albowiem pod pojęcie diety można rozumieć zwrot ogólnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji, natomiast przez koszty podróży służbowej należałoby uważać koszty związane z wyjazdem podjętym w celu realizacji zadań wynikających z pełnionej funkcji.

Należy zauważyć, że przepisy ustawy wyraźnie wyodrębniają oba te pojęcia, co oznacza konieczność respektowania jednej z podstawowych reguł wykładni prawa i poszukiwania odrębnych dla tych pojęć desygnatów. Tymczasem Rada uregulowała zwrot kosztów podróży poprzez włączenie ich do z góry określonej uchwałą stałej, miesięcznej kwoty diety zupełnie pomijając przy tym fakt, że możliwym jest zaistnienie sytuacji, w której wysokość tych kosztów będzie wyższa od kwoty przyznanego ryczału bądź też zwrot kosztów będzie nieuzasadniony, gdyż nie zostaną poniesione żadne koszty związane z podróżą służbową.

Takie działanie w istotny sposób narusza przepisy prawa, co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 października 1999 r. (sygn. akt I SA/Ld 812/99; OwSS 2001/1/26) akcentując, że nie zasługuje na aprobatę, rozumowanie, z którego wynikałoby przyjęcie, że w skład diety wchodzi również kwoty stanowiące zwrot kosztów podróży służbowych. Uzasadnienie powyższej tezy wynika z zastosowania wykładni językowej, mającej - zdaniem Sądu - pierwszeństwo przed innymi metodami interpretacyjnymi. Wprawdzie NSA nawiązuje jedynie do diet radnego, niemniej jednak art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rozciąga uprawnienie rady gminy do ustalania zasad, na jakich radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych także na przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej, a zatem reguła ta w drodze analogii powinna mieć zastosowanie także w przedmiotowej sprawie. Tym samym za niedopuszczalną należy uznać regulację przewidującą, że sołtysom przysługuje jedna, stała miesięczna kwota tytułem diety oraz zryczałtowanego zwrotu kosztów podróży służbowych, jak określiła to Rada w badanej uchwale. Brak jest bowiem podstaw prawnych aby ograniczać zwrot kosztów podróży służbowych sołtysów do określonej z góry sumy.

Podobne stanowisko do poglądu zaprezentowanego przez organ nadzoru wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 8 września 2003 r., (sygn. akt II SA/Kr 1413/03; Wspólnota 2004/2/46), w której wskazał, że nieważny jest zapis uchwały, w którym mowa o diecie zryczałtowanej jako rekompensacie diet i zwrotu kosztów podróży. Ustawa o samorządzie gminnym nie upoważnia do takiego sposobu obliczania diet łącznie ze zwrotem kosztów podróży. Oczywiście jest, że kwot kosztów podróży służbowych nie można włączyć do kwot diet, a tym bardziej do jakiejś zryczałtowanej ogólnej kwoty, obejmującej obie wartości.

Dodatkowo zauważyć należy, że Rada Miejska w Szlichtyngowej powinna w szczegółowy sposób określić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej przysługuje zwrot kosztów podróży służbowej, stosownie do dyspozycji normy ujętej w art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Takiej zaś regulacji brak jest w kwestionowanej uchwale Rady.

Warto również podkreślić, że uprawnienie rady gminy do przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży sołtysom nie może odbywać się na jakichkolwiek zasadach, lecz jedynie takich, które respektują obowiązujące prawo. Samodzielność podejmowania decyzji przez organy samorządu terytorialnego nie jest bowiem tożsama z dowolnością podejmowanych przez nie działań. Regulując przedmiotową materię Rada winna zatem działać w zgodzie aktualnym porządkiem prawnym i przy uwzględnieniu postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w dniu 15 października 1985 r. i ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską, w szczególności jej art. 7, zgodnie z którym status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien im zapewniać wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu oraz, w razie potrzeby, wyrównanie finansowe za utracone zyski lub też wynagrodzenie za wykonaną pracę, jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne.

Mając powyższe na uwadze 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.

Otrzymują:

1. adresat,
2. a/a.

16.01.2012
Adrian Horoszeko

radca prawny

R-ZG-G-345

Horoszeko

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Teresa Kademarek
Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli