

**PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w BIAŁYMSTOKU
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

NK-II.4131.156.2014.AWB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/195/14 Rady Gminy Klukowo z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przewodniczącym organu wykonawczego jednostki pomocniczej.

UZASADNIENIE

W dniu 26 czerwca 2014 r. Rada Gminy Klukowo podjęła uchwałę Nr XXVI/195/14 w sprawie ustalenia zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przewodniczącym organu wykonawczego jednostki pomocniczej, która w dniu 4 lipca 2014 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza zapisów ww. uchwały, wykazała, iż podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W związku z powyższym w dniu 23 lipca 2014 r. wszczęto postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Zakwestionowaną przez organ nadzoru uchwałę, podjęto w oparciu o art. 37b 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.*

Zgodnie z powyższym przepisem, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustanowić jedynie zasady na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.

Rada Gminy Klukowo, mocą § 1 przedmiotowej uchwały ustanowiła, iż przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych za udział w obradach sesji Rady Gminy przysługuje dieta w kwocie 100 zł, obejmująca jednocześnie zwrot kosztów podróży służbowych. Przedmiotowa uchwała nie zawiera żadnych regulacji dotyczących zasad ustalania wysokości przyznanych diet. Tym samym narusza w sposób istotny normę kompetencyjną z art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie bowiem do postanowień art. 37 b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy winna dokonać przede wszystkim określenia zasad, na jakich przysługują przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej diety i zwrot kosztów podróży, a więc określenia tych czynności funkcyjnych sołtysa, za które dieta przysługuje. Zakresem regulacji uchwały winna być objęta m.in. sytuacja, gdy przewodniczący organu wykonawczego przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Brak w zaskarżonej uchwale zasad dotyczących ustalenia wysokości diet powoduje, że mają one charakter ryczałtu. Ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego wynagrodzenia, niezależnego od faktycznych kosztów związanych z pełnieniem funkcji (wyrok WSA w Opolu z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt II SA/Op 387/12), czego ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje.

Ponadto w ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę Gminy Klukowo rozwiązanie, iż przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych za udział w obradach sesji Rady Gminy przysługuje dieta, stanowi przekroczenie granic delegacji ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 37a ustawy o samorządzie gminnym przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Z brzmienia ww. przepisu wynika, iż przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może lecz nie musi uczestniczyć w sesji rady gminy. Posiada więc uprawnienie uczestniczenia w sesjach a nie obowiązek i w związku z powyższym uzależnianie przyznania diety od stawiennictwa w obradach sesji jest modyfikacją ustawowych zapisów które takiej zależności nie przewidują (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 857/09).

Ponadto z brzmienia 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. Wskazać w tym miejscu należy na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu zawarte w wyroku z dnia 30 października 2007 r., sygn. akt II SA/Op 362/07, zgodnie z którym *nie można utożsamiać pojęcia diety z kosztami podróży służbowej, albowiem pod pojęciem 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.*

Przepis kompetencyjny wyraźnie zatem rozdziela oba te pojęcia. Natomiast Rada Gminy Klukowo uregulowała zwrot takich kosztów poprzez włączenie ich do z góry określonej uchwałą kwoty diety. Nie przewidziano tym samym, że możliwe jest zaistnienie sytuacji, w której wysokość tych kosztów będzie wyższa od kwoty przyznanej diety bądź też zwrot kosztów będzie nieuzasadniony, gdyż nie zostaną poniesione żadne koszty związane z podróżą służbową.

Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 1999 r. (sygn. akt I SA/Łd 812/99; OwSS 2001/1/26). Skład orzekający wyraził pogląd, iż nie zasługuje na aprobatę, rozumowanie, z którego wynikałoby przyjęcie, że w skład diety sołtysa wchodzi również kwoty stanowiące zwrot kosztów podróży służbowych. Uzasadnienie powyższej tezy wynika z zastosowania wykładni językowej, mającej - zdaniem Sądu - pierwszeństwo przed innymi metodami interpretacyjnymi.

Wobec powyższego za niedopuszczalną należy uznać regulację, przewidującą, że koszty podróży służbowych ujęte są w ustalonych uchwałą rady gminy dietach dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy. Brak jest bowiem podstaw prawnych do tego, aby dietę rozumieć jako rekompensatę diet i zwrotu kosztów podróży służbowych sołtysów (tak też: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 września 2003 r., sygn. akt II SA/Kr 1413/03 Wspólnota 2004/2/46).

Konkludując, wskazać należy, iż uchwała Rady Gminy Klukowo Nr XXVI/195/14 z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przewodniczącym organu wykonawczego jednostki pomocniczej narusza dyspozycję art. 37 b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a omawiane uchybienia zakwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa uzasadniające w ocenie organu nadzoru stwierdzenie nieważności przedmiotowego aktu prawnego w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Gminy Klukowo

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru i Kontroli