

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

NK-II.4131.190.2014.JŁ

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

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

**stwierdzam nieważność**

§ 2 uchwały Rady Gminy Nowinka z dnia 15 grudnia 2014 r. Nr III/7/2014 w sprawie ustalenia wysokości diet radnym, członkom komisji problemowych Przewodniczącemu Rady Gminy, Wiceprzewodniczącemu Rady Gminy i sołtysom oraz zasad ich wypłacania.

**U Z A S A D N I E N I E**

W dniu 15 grudnia 2014 r. Rada Gminy Nowinka podjęła uchwałę III/7/2014 w sprawie ustalenia wysokości diet radnym, członkom komisji problemowych Przewodniczącemu Rady Gminy, Wiceprzewodniczącemu Rady Gminy i sołtysom oraz zasad ich wypłacania. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 grudnia 2014 r.

Zgodnie z brzmieniem art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności orzeka właściwy organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Odnośnie zakresu rozstrzygnięcia nadzorczego, organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części.

W wyniku przeprowadzonej analizy prawnej uchwały stwierdzono, iż treść § 2 uchwały w sposób istotny narusza prawo, to jest art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zakwestionowany przez organ nadzoru przepis stanowił, iż „dieta ustalona w § 1 obejmuje również zwrot kosztów podróży związanych z pełnieniem funkcji radnego, odbywanych na terenie gminy”. Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym na zasadach ustalonych przez radę gminy radnym przysługują:

1. diety;

## 2. zwrot kosztów.

Wprawdzie zgodnie z art. 25 ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym Minister właściwy do spraw administracji publicznej określił, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, jednak należy stwierdzić, iż przedmiotowe rozporządzenie nie zawiera upoważnienia do włączenia kwoty stanowiącej koszt podróży służbowej do diety ustalanej na zasadzie wynikającej z art. 25 ust. 4 i 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Sama konstrukcja przytoczonej normy wskazuje na rozdzielność obu świadczeń. Nie podobna twierdzić, że skoro przepis stanowi o ustanowieniu zasad na jakich przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych to usprawiedliwionym jest stanowisko, iż świadczenia te mogą zostać połączone i wypłacane w postaci jednej kwoty, której wysokość ustalona jest jako swego rodzaju ryczałt. Usprawiedliwionym – na tle obowiązującego orzecznictwa – jest uregulowanie diety w formie ryczałtu, brak jednak akceptacji do ujmowania w takiej formie diet oraz kosztów podróży służbowej. W pojęciu zasad ustalania diet i zwrotu kosztów podróży (a ściślej: zasad, na jakich świadczenia te uprawnionym przysługują) mieści się zarówno tryb rozliczeń diet i kosztów podróży, jak i sposób określenia ich wysokości (wyrok NSA z dnia 17 grudnia 1999 r., III SA 1580/99). W judykaturze zwrócono uwagę na odmiennność świadczeń, o których mówi powołany przepis, tj. diet i zwrotu kosztów podróży służbowych. "Nie zasługuje na aprobatę rozumowanie" - wyrok NSA z dnia 5 października 1999 r., I SA/Łd 812/99 - "z którego wynikałoby przyjęcie, że w skład diety radnego wchodzi również kwoty stanowiące zwrot kosztów podróży służbowych. Rada (...) nie może przyznawać radnym zwrotu kosztów podróży, które się nie odbyły, podobnie jak nie może ograniczyć tego prawa do określonego z góry limitu". W uzasadnieniu wyroku NSA z 8 września 2003 r., II SA/Kr 1413/03 czytamy, że "nieważny jest zapis uchwały, w którym mowa o diecie zryczałtowanej jako rekompensacie diet i zwrotu kosztów podróży radnych. Ustawa o samorządzie gminnym nie upoważnia do takiego sposobu obliczania diet łącznie ze zwrotem kosztów podróży. Oczywiście jest, że kwoty kosztów podróży służbowych nie można włączyć do kwot diet, a tym bardziej do jakiejś zryczałtowanej ogólnej kwoty, obejmującej obie wartości (...)". Podobne wnioski można wywieść z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 7 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Op 316/13.

Konkludując, przysługująca radnym dieta stanowi rekompensatę utraconego wynagrodzenia, natomiast zwrot kosztów podróży przysługuje wyłącznie w przypadku

faktycznego poniesienia wydatków związanych z podróżą służbową odbywaną w związku z realizacją mandatu radnego. Z zasady samodzielności organów nie wynika dowolność ustaleń co do przyznawania diet oraz kosztów podróży. „Zasady, o których mowa w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, określone w uchwale rady gminy, winny w sposób pełny i zgodny z prawem określać przyznawanie diet i kosztów podróży, respektując między innymi zapis art. 7 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, w myśl którego status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien im zapewniać wyrównanie finansowe odpowiednio do kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu” (z uzasadnienia do wyroku WSA w Opolu z 7 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Op 316/13) .

Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięcie nadzorcze we wskazanym w sentencji zakresie jest uzasadnione. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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 Nowinka

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli