

# ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.6.2016.AKop

z dnia 20 stycznia 2016 r.

## Rada Miejska w Ośnie Lubuskim

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015r. poz. 1515 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr VIII/97/2015 Rady Miejskiej w Ośnie Lubuskim z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie diet dla sołtysów w Gminie Ośno Lubuskie.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 grudnia 2015 r. Rada Miejska w Ośnie Lubuskim podjęła uchwałę w sprawie diet dla sołtysów w Gminie Ośno Lubuskie.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 22 grudnia 2015 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że Rada Miejska w Ośnie Lubuskim podejmując wymienioną uchwałę istotnie naruszyła prawo, tj. art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 poz. 1515 ze zm.)

W myśl wskazanego 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. Z literalnego brzmienia wskazanego przepisu 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. Nie można utożsamiać pojęcia diety z kosztami podróży służbowej, albowiem pod pojęciem diety rozumie się zwrot ogólnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji, natomiast przez koszty podróży służbowej należał rozumieć koszty związane z wyjazdem podjętym w celu realizacji zadań wynikających z pełnionej funkcji.

Organ nadzoru podkreśla ustawa wyraźnie wyodrębnia oba te pojęcia, co oznacza konieczność respektowania jednej z podstawowych reguł wykładni prawa i poszukiwania odrębnych dla tych pojęć desygnatów. Tymczasem Rada Miejska w Ośnie Lubuskim w § 1 ust. 2 ustaliła, że dieta obejmuje rekompensatę wszystkich poniesionych kosztów i utraconych dochodów w związku z pełnieniem funkcji sołtysa, a w szczególności kosztów rozmów telefonicznych i kosztów przejazdów na sesje Rady Miejskiej, na narady i szkolenia zwoływane przez Burmistrza, a także innych przejazdów w granicach administracyjnych Gminy Ośno Lubuskie w celu wykonywania obowiązków statutowych lub wykonywania powierzonych przepisami prawa zadań z zakresu administracji publicznej.

Zatem Rada uregulowała zwrot kosztów podróży służbowej poprzez włączenie ich do, z góry określonej uchwałą, kwoty diety zupełnie pomijając przy tym fakt, że możliwym jest zaistnienie sytuacji, w której wysokość tych kosztów będzie wyższa od przyznanej kwoty 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/Łd 812/99) akcentując, że 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. Wprawdzie NSA nawiązuje jedynie do diety radnego, niemniej jednak z art. 37b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wynika uprawnienie Rady do określenia również zasad na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwał zwrot kosztów podróży służbowej, a zatem reguła ta w drodze analogii powinna mieć zastosowanie także w przedmiotowej sprawie.

Tym samym za niedopuszczalną należy uznać regulację, przewidującą, że koszty podróży służbowych ujęte zostały 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. Analogiczne 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), zgodnie z którym "nieważny jest zapis uchwały, w którym mowa o diecie zryczałtowanej jako rekompensacie diet i zwrotu kosztów podróży sołtysów".

Dodatkowo zauważyć należy, że rada w § 3 ustaliła, że dieta ulega pomniejszeniu o 20 % za każde nieusprawiedliwione niestawiennictwo na sesję rady miejskiej, naradę lub szkolenie zwoływane przez Burmistrza, nie więcej jednak jak o 40%. W myśl zaś § 6 ust. 1 podstawą naliczenia diety jest podpisana przez sołtysa lista obecności z sesji Rady Miejskiej oraz informacja o pełnieniu obowiązków przez sołtysa.

Organ nadzoru podnosi, iż sołtys nie ma obowiązku uczestniczenia w sesji rady gminy, bowiem żaden przepis ustawowy mu tego nie nakazuje (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 marca 2010 r. sygn. akt III SA/Wr 857/09). Natomiast z przepisu art. 37a ustawy o samorządzie gminnym wynika, że sołtys może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy. W związku z tym rada nie może narzucić sołtysowi takiego obowiązku uchwałą w sprawie diety.

W tym miejscu organ nadzoru podkreśla, 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. W ocenie organu nadzoru zapisy § 4 ust. 2 lit. d i e zgodnie z którymi dieta ulega pomniejszeniu o 1/30 za każdy dzień niemożności pełnienia obowiązków sołtysa w przypadku wyjazdu poza obszar gminy **trwający dłużej niż 20 dni w miesiącu** (lit. d) oraz choroby **trwającej dłużej niż 20 dni w miesiącu** (lit. e) pozostaje w sprzeczności do art.37a i b ww. ustawy. Realizacja zapisów ww. uchwały skutkowałaby w przypadku np. choroby uniemożliwiającej pełnienie obowiązków sołtysa przez 19 dni wypłatę diety w pełnej wysokości. Zatem nastąpiłoby niewspółmierne do nakładu pracy czy też poniesionych kosztów wyrównanie finansowe.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**