

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.76.2016.AHor**

**z dnia 23 marca 2016 r.**

**Rada Miejska w Witnicy**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2015. 1515 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XXV/144/2016 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie ustanowienia zasad przyznawania diet i zwrotów kosztów podróży służbowych dla sołtysów i członków rad sołeckich z terenu gminy Witnica.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 18 lutego 2016 r. Rada Miejska w Witnicy podjęła Uchwałę Nr XXV/144/2016 w sprawie ustanowienia zasad przyznawania diet i zwrotów kosztów podróży służbowych dla sołtysów i członków rad sołeckich z terenu gminy Witnica.

Przedmiotowy akt został doręczony organowi nadzoru w dniu 25 lutego 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że Rada Miejska w Witnicy podejmując przedmiotową uchwałę istotnie naruszyła prawo, tj. art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Witnicy postanowiła, że dla sołtysów z terenu gminy Witnica przysługuje dieta w formie miesięcznego ryczałtu za udział w posiedzeniach organów Rady Miejskiej w Witnicy, w wysokości 300 zł (§ 1 ust. 1 uchwały). Ryczałt, o którym mowa w ust. 1 niniejszego paragrafu, przysługuje sołtysowi za udział w sesjach Rady Miejskiej w Witnicy oraz za udział w komisjach merytorycznych Rady, na których posiedzenia otrzymał pisemne zaproszenie od przewodniczącego komisji (§ 2 uchwały).

Zgodnie 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. Powołany wyżej przepis, daje radzie gminy możliwość ustanowienia zasad rekompensaty wydatków ponoszonych przez sołtysów, w postaci diety i zwrotu kosztów podróży służbowej. Ustanowić zasady to rozstrzygnąć, wyznaczyć, ustalić odpowiednie kryteria, sposoby lub warunki spełniania określonych uprawnień lub ponoszenia obowiązków. Należy podkreślić, że dieta ma charakter rekompensaty za zaangażowanie w działalność publiczną i poniesione wydatki (koszty) w związku z wykonywaniem powierzonej funkcji społecznej. Rada gminy, korzystając zatem z normy kompetencyjnej zawartej w przepisie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym winna dokonać 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 również objęta sytuacja, gdy sołtys przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, a tym samym nie ponosi żadnych kosztów związanych z jej pełnieniem. Brak w uchwale zasad dotyczących ustalenia wysokości diet powoduje, że mają one charakter ryczałtu miesięcznego. Ustalona w stałej kwocie dieta w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Istota "diety" sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Skoro więc dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa, to osoba pełniąca funkcję sołtysa zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem tej funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą (wyrok WSA w Opolu z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt II SA/Op 387/12, wyrok WSA w Opolu z dnia 20 września 2007 r., sygn. akt II SA/Op 230/07).

Wobec powyższego za niezgodny z prawem należy uznać zapis § 1 uchwały, który sprowadza funkcję sołtysa jedynie do uczestniczenia w sesjach Rady oraz udziału w komisjach merytorycznych. Uchwała przewiduje dietę jedynie za takie formy aktywności sołtysa. Tymczasem sołtys wykonuje także inne zadania. Ze statutów sołectw

uchwalonych przez Radę Miejską w Witnicy w dniu 30 października 2008 r. wynika, że do zadań sołtysa należy m.in. przygotowywanie projektów uchwał zebrania wiejskiego i ich wykonywanie, bieżące prowadzenie spraw sołectwa, gospodarowanie mieniem przekazanym sołectwu i prowadzenie gospodarki finansowej sołectwa, zwoływanie i przewodniczenie zebraniu wiejskiemu oraz posiedzeniom rady sołeckiej, występowanie z wnioskami, interwencjami i wyrażanie opinii we wszystkich sprawach dotyczących sołectwa, prowadzenie współpracy ze wszystkimi organizacjami społecznymi i nieformalnymi grupami działającymi w sołectwie oraz stwarzanie warunków do ich harmonijnego rozwoju, wykonywanie uchwał i zarządzeń organów gminy dotyczących sołectwa, wykonywanie zadań wynikających z przepisów szczególnych, przekazywanie burmistrzowi uchwał, wniosków i opinii sołectwa, a także protokołów z zebrań wiejskich oraz posiedzeń rady sołeckiej. Żaden przepis zakwestionowanej uchwały nie określa zatem czynności funkcyjnych sołtysa, za które dieta powinna być przyznana.

Ponadto w § 2 Rada Miejska w Witnicy uregulowała zasady na jakich następuje obniżenie ryczałtu (zmniejszenie miesięcznego zwrotu kosztów), ale uczyniła to w sposób istotnie naruszający prawo. 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. Uczestniczenie w pracach rady gminy stanowi prerogatywę sołtysa, jako organu wykonawczego jednostki pomocniczej i jest jego uprawnieniem, z którego nie musi korzystać, chyba że jest on jednocześnie radnym gminy.

Podkreślić należy, 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 z aktualnym porządkiem prawnym.

Przepis art. 37b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym daje radzie gminy prawo ustanowienia zasad, na których również członkom rady sołeckiej będzie przysługiwała dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej. Z konstrukcji tego przepisu wynika, że może ona, ale nie musi ustalić zasady, na których członkom rad sołeckich będzie przysługiwać dieta albo zwrot kosztów podróży, a nie jak w przypadku sołtysa jedno i drugie. W § 3 uchwały Rada postanowiła, że „W przypadku, gdy nieobecnego na posiedzeniu organów Rady Miejskiej sołtysa zastępuje wskazany przez niego członek rady sołeckiej, to osobie tej przysługuje dieta w wysokości 150 zł za udział w sesji Rady Miejskiej oraz 50 zł za udział w komisji merytorycznej Rady”. Jednocześnie w § 4 ustaliła zasady zwrotu kosztów podróży służbowych m.in. dla członka rady sołeckiej. Ustawodawca nie popuścił zaś możliwości przyznania członkowi rady sołeckiej diety oraz zwrotu kosztów podróży służbowej, rada gminy może więc przyznać wyłącznie jedno z tych świadczeń.

Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera definicji legalnej podróży służbowej. W prawie pracy za podróż służbową uznaje się wykonywanie zadania określonego przez pracodawcę poza miejscowością, w której znajduje się stałe miejsce zamieszkania pracownika, w terminie i w miejscu wskazanym w poleceniu wyjazdu służbowego. Definicji tej nie można przenieść bezpośrednio na grunt samorządowy z uwagi na to, że sołtys nie jest pracownikiem urzędu gminy i nie ma w tej relacji elementu podporządkowania. Na gruncie przepisów samorządowych z pojęciem podróży służbowej spotykamy się w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz.U. Nr 66, poz. 800 ze zm.). Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia „Podróżą służbową jest wykonywanie przez radnego zadania mającego bezpośredni związek z wykonywaniem mandatu, określonego przez przewodniczącego rady gminy, poza miejscowością, w której znajduje się siedziba rady.” Definicję tą w drodze analogii należy stosować również do sołtysów. W związku z tym nie sposób uznać za podróż służbową sołtysa podróży na sesję rady gminy czy też jedną z jej komisji, a co za tym idzie narusza prawo również zapis § 4 ust.1 pkt 1 kwestionowanej uchwały. Poza tym należy zauważyć, że § 4 nie powinien w ogóle zawierać ustępu 1 jako jednostki redakcyjnej niższego rządu, skoro nie zawiera innych ustępów.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w całości.

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.

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**