

1) Proszę umieścić na BIP.

07.11.17.2013



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.140.32.2013.SP1

URZĄD MIEJSKI
w Trzebnicy

Wpł. dnia 18. 03. 2013 (1)

Liczba zez. Skierowano BR + [signature]

Skierowano

Wrocław, dnia 14 marca 2013 r.



Numer 05428.2013

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 we fragmencie „*stanowiącą jednocześnie zwrot kosztów podróży służbowych*” uchwały Rady Miejskiej w Trzebnicy Nr **XXXIII/365/13** z dnia 5 marca 2013 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów Gminy Trzebnica.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Trzebnicy na sesji w dniu 5 marca 2013 r. podjęła uchwałę nr **XXXIII/365/13** w sprawie ustalenia wysokości diet dla sołtysów Gminy Trzebnica, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Burmistrza Gminy Trzebnica z dnia 8 marca 2013 r. nr BR.0711.10.2013-1 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 8 marca 2013 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 we fragmencie „*stanowiącą jednocześnie zwrot kosztów podróży służbowych*” uchwały z istotnym naruszeniem art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Wskazano także 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.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Trzebnicy ustaliła wysokość diet dla sołtysów Gminy Trzebnica. Rada w § 1 uchwały postanowiła: „*Ustanawia się zryczałtowaną miesięczną dietę w związku z pełnieniem funkcji sołtysa w kwocie 300 zł /słownie: trzysta złotych/ stanowiącą jednocześnie zwrot kosztów podróży służbowych.*”

Zdaniem organu nadzoru wskazany powyżej przepis uchwały jest sprzeczny z art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z literalnego brzmienia wskazanego przepisu ustawy 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., 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 (sygn. akt: II SA/Op 362/07).

Organ nadzoru podkreśla w tym miejscu, 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 Miejska w Trzebnicy uregulowała zwrot takich kosztów poprzez włączenie ich do z góry określonej uchwałą, zryczałtowanej kwoty diety zupełnie pomijając przy tym fakt, że możliwym jest zaistnienie sytuacji, w której wysokość tych kosztów będzie wyższa od kwoty przyznanego ryczałtu 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; OwSS 2001/1/26) 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 Naczelny Sąd Administracyjny nawiązuje jedynie do diet radnego, niemniej jednak art. 37b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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 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 Wspólnota 2004/2/46), zgodnie z którym *"nieważny jest zapis uchwały, w którym mowa o diecie zryczałtowanej jako rekompensacie diet i zwrotu kosztów podróży sołtysów. 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 jakiegokolwiek zryczałtowanej ogólnej kwoty, obejmującej obie wartości"*.

Dodatkowo zauważyć należy, że Rada Miejska w Trzebnicy, w przypadku skorzystania z możliwości uregulowania zasad zwrotu kosztów podróży służbowej dla sołtysów, 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. Należy mieć także na względzie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 26 lutego 2008 r.: *„uprawnienie przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży nie może odbywać się na*

jakichkolwiek zasadach, lecz jedynie takich, które respektują prawo. Jednocześnie z zasady samodzielności organów w tym zakresie, nie wynika dowolność ustaleń co do przyznawania diet oraz kosztów podróży. Zasady, o których mowa w art. 37b ust. 1 ustawy, określone w uchwale rady gminy, winny w sposób pełny i zgodny z prawem określać przyznawanie diet i kosztów podróży.” (sygn. akt II SA/Op 569/07).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Z kolei kwestie te powinny być regulowane tylko przez ten organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Aleksander Marek Skorupa