

ODPIŚ



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 września 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach  
w składzie następującym:

|                |   |
|----------------|---|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Bożena Miliczek-Ciszewska                                      |
| Sędziowie      | Sędzia WSA Beata Kalaga-Gajewska (spr.)<br>Sędzia WSA Małgorzata Walentek |
| Protokolant    | Specjalista Ewa Pasiek  |

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 sierpnia 2018 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego  
na uchwałę Gminy Sośnicowice  
z dnia 25 lutego 2013 r. nr XXVI/234/2013  
w przedmiocie ustalenia zasad i wysokości diet oraz wysokości zwrotu kosztów podróży  
służbowych dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych  
gminy

- 1) stwierdza niezgodność z prawem § 2 zaskarżonej uchwały i jej § 3 w zakresie wypłaty zryczałtowanych kosztów podróży;
- 2) w pozostałym zakresie skargę oddala.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA  
Magdalena Nowicka-Brzeźniak

WSA/wyr.1 – sentencja wyroku

Orzeczenie jest prawomocne od dnia

16. 11. 2018

starszy referendarz sądowy



**UZASADNIENIE**

Rada Miejska w Sośnicowicach w dniu 25 lutego 2013 r. podjęła uchwałę nr XXVI/234/2013 w sprawie ustalenia zasad i wysokości diet oraz wysokości zwrotu kosztów podróży służbowych dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy Sośnicowice, w oparciu o art. 37b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). W treści § 1 ust. 1 uchwały ustaliła diety dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy Sośnicowice za udział w posiedzeniach Rady Miejskiej w Sośnicowicach w wysokości 140,- zł., a ust. 2 zaznaczyła, że w przypadku łączenia funkcji osoby wykonującej czynności związane z pełnieniem obowiązków przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej z funkcją radnego dieta określona w ust. 1 nie przysługuje. Z kolei w § 2 ustaliła kwoty miesięczne zwrotu zryczałtowanych kosztów podróży dla:

- 1) Przewodniczącego Rady Mieszkańców Sośnicowice 450,- zł.,
- 2) Sołtysa Bargłówki 500,- zł.,
- 3) Sołtysa Kozłowa 500,- zł.,
- 4) Sołtysa Rachowic 500,- zł.,
- 5) Sołtysa Sierakowic 500,- zł.,
- 6) Sołtysa Łan Wielkich 450,-zł.,
- 7) Sołtysa Smolnicy 450,- zł.,
- 8) Sołtysa Trach 450,- zł.,
- 9) Sołtysa Tworoga Małego 450,- zł.

Dodatkowo, w § 3 określiła sposób wypłaty diety za dany miesiąc kalendarzowy oraz zryczałtowanych kosztów podróży ustalając, że następuje jednorazowo w terminie do dnia 10 - go następnego miesiąca, na podstawie listy sporządzonej w oparciu o listy obecności na sesjach Rady Miejskiej, w kasie Urzędu Miejskiego w Sośnicowicach lub przelewem na konto bankowe wskazane przez przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy. Wykonanie całej uchwały zostało powierzone Burmistrzowi Sośnicowic (§ 5), po ogłoszeniu w Biuletynie Informacji Publicznej, a jej moc obowiązującą wskazano na dzień 01.03.2013 r. (§ 6 ust. 1 i 2). Jednocześnie utraciła moc wcześniejsza uchwała Rady Miejskiej w Sośnicowicach Nr VI/53/2011 r. z dnia 23 maja 2011 r. w sprawie ustalenia zasad i wysokości diet

oraz wysokości zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy Sośnicowice (§ 4).

Wojewoda Śląski, działając na podstawie art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wnosił skargę na powyższą uchwałę Rady Miejskiej w Sośnicowicach nr XXVI/234/2013 z dnia 25 lutego 2013 r., w części określonej w jej § 1 ust. 2 jako sprzeczną z art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 32 Konstytucji RP, oraz w jej § 2 i 3 jako sprzeczną z art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Podniósł, że brzmienie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, iż rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Sformułowanie „ustanowić zasady” należy rozumieć jako rozstrzygnięcie, wyznaczenie, ustalenie odpowiednich kryteriów, sposobów lub warunków spełniania określonych uprawnień lub realizacji obowiązków. Cytowany przepis daje radzie gminy możliwość ustanowienia zasad rekompensaty wydatków ponoszonych przez sołtysów, w postaci diety i zwrotu kosztów podróży służbowej. Zwrot nie powinien mieć miejsca, gdy wydatki nie zostały poniesione. Tymczasem, w § 2 uchwały uregulowany został zwrot zryczałtowanych kosztów podróży, przez co zupełnie pomija się sytuacje, gdy sołtys nie będzie pełnił funkcji przez dłuższy czas. Gminy mają dużą swobodę w ustalaniu zasad przyznawania diet i kosztów podróży służbowych, jednakże nie mają pełnej swobody. Realizując upoważnienie ustawowe i określając zasady, na jakich przysługuje dieta i zwrot kosztów podróży, rada gminy powinna w sposób szczegółowy je określić. Samodzielność podejmowania w tym zakresie decyzji przez organ stanowiący nie jest tożsama z dowolnością, ale musi być w zgodzie z aktualnym porządkiem prawnym. Ustalony w stałej kwocie zwrot kosztów podróży w formie ryczałtu miesięcznego traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od poniesionych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. 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. 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 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 z późn. 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.”. W drodze analogii powyższą definicję należy stosować również do sołtysów. Zatem przedmiotowa uchwała powinna regulować zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwał zwrot kosztów podróży służbowej, a nie określać stałą comiesięczną kwotę „zwrotu zryczałtowanych kosztów podróży” w § 2 uchwały, co stoi w sprzeczności z art. 37b ustawy o samorządzie gminnym.

Jednocześnie, w opinii organu nadzoru, za niezgodny z prawem należy uznać § 1 ust. 2 uchwały, bowiem zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym „radnemu przysługuje dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej na zasadach, które określa rada gminy”. Wypływają dwa istotne wnioski, a mianowicie prawo radnego do otrzymywania diety i zwrotu kosztów podróży służbowej oraz obowiązek rady gminy do ustalenia w drodze uchwały, zasad ich przyznawania, z uwzględnieniem funkcji pełnionych przez radnego. Jeżeli chodzi o przewodniczących organu wykonawczego jednostki pomocniczej to rada może, ale nie musi ustalać dla nich jakiegokolwiek diety lub zwrotu kosztów podróży, bowiem przyznanie prawa do tych świadczeń jest jej uprawnieniem.

Przepisy art. 25 ust. 4 i art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminny nie regulują sytuacji, gdy dana osoba jest jednocześnie radnym i z tego tytułu pobiera diety i zarazem sołtysiem. Ustawa o samorządzie gminnym nie pozbawia prawa do diety i zwrotu kosztów podróży sołtysa z tego tytułu, że jest on radnym. Z tego powodu, treść § 1 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym w przypadku łączenia funkcji osoby wykonującej czynności związane z pełnieniem obowiązków przewodniczącego

organu wykonawczego jednostki pomocniczej z funkcją radnego, dieta określona w ust. 1 nie przysługuje, powoduje dyskryminację pewnej grupy osób, znajdujących się w takiej samej sytuacji, uprawnionych do otrzymywania diety. Unormowania art. 25 ust. 4 i w art. 37b ustawy o samorządzie gminnym funkcjonują w systemie prawnym niezależnie od siebie, co oznacza, że osoba będąca jednocześnie radnym i sołtysem winna otrzymywać dwie niezależne diety z uwagi na pełnienie dwóch odrębnych funkcji społecznych. Co istotne, redakcja kwestionowanego zapisu skutkuje tym, że osoby będące zarówno radnymi, jak i przewodniczącymi organu wykonawczego jednostki pomocniczej otrzymywałyby tylko jedną dietę. Okoliczność ta narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którym wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną (ust. 1). Nikt też nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (ust. 2). Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 21 sierpnia 2013 r. o sygn. akt II SA/RZ 496/13 odniósł się do powyższej kwestii stwierdzając (cytat): „Rada wskazując spośród zasad przyznawania diet radnym regule, zgodnie z którą radnemu pełniącemu kilka funkcji przysługuje tylko jedna dieta działając z naruszeniem art. 25 ust. 4 w związku z art. 37b ust. 1 u.s.g. Z treści art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika jednoznacznie, że radnemu przysługują diety z tytułu wykonywania mandatu radnego. Z kolei, z art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wypływa uprawnienie rady do ustanowienia zasad, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki będącej przysługiwata dieta oraz zwrot kosztów podróży. W sytuacji, gdy rada decyduje się na określenie tych zasad dla przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej, a osoba ta jest radnym, któremu z mocy prawa przysługuje dieta, to dla takiego podmiotu istnieją dwa tytuły prawne uprawniające do wypłaty stosownych diet. W konsekwencji Rada (...) nie mogła ograniczyć tego uprawnienia do przyznania tylko jednej diety w najwyższej wysokości (wyrok jest dostępny w internetowej bazie orzeczeń NSA, dalej: „CBOS”). Wobec powyższego, § 3 uchwały wskazujący sposób wypłaty diet i zwrotu kosztów podróży nie mieści się w delegacji ustawowej, określonej w art. 37b ustawy o samorządzie gminnym.

W odpowiedzi na skargę, pełnomocnik Gminy Sośnicowice wniosł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Uznał, że przepis art. 37b ustawy o samorządzie gminnym nie

wskazuje jakie konkretnie zasady może ustalić rada gminy i pozostawia te kwestie jej uznaniu. Powyższe pozwala na swobodne ustalenie zasad, mogących - jak ma to miejsce w niniejszej sprawie - sprowadzać się jedynie do ustalania miesięcznej diety w formie ryczałtu w konkretnej wysokości, bez precyzowania innych reguł związanych ze wstrzymaniem, czy też zwrotem ustalonej diety. Nadto, sołtys pełni swoją funkcję od dnia wyboru przez cały czas i tylko konkretne zdarzenia (śmierć, odwołanie, rezygnacja) powodują, że przestaje ją pełnić, przez co argumentacja w zakresie konieczności uregulowania sytuacji, w której sołtys przez dłuższy czas nie pełni swojej funkcji, nie jest zasadna. Również treść § 2 i § 3 uchwały nie narusza prawa, a wprowadzenie ryczałtu jest konieczne z tego względu, że gospodarka finansowa jednostek pomocniczych prowadzona jest w ramach budżetu gminy. Zaplanowanie budżetu jest natomiast możliwe tylko przy zastosowaniu ryczałtu. Przyjęcie odmiennego rozwiązania, rodziłoby konieczność zdefiniowania pojęcia „podróż służbowa” oraz ustalenia, kto może zlecić jej odbycie oraz, czy np. przyjazd po sam odbiór polecenia wyjazdu, też stanowi podróż służbową. Uchwałą z dnia 19 czerwca 2000 r., w składzie siedmiu sędziów o sygn. akt OPS 10/00 (CBOS), Naczelny Sąd Administracyjny dopuścił, by zwrot kosztów podróży służbowych radnego odbywał się w formie ustalonego ryczałtu, wskazując, iż: „Odrębnym zagadnieniem jest kwestia sposobu określenia zwrotu kosztów podróży. W orzecznictwie prezentowano rozbieżne stanowiska co do tego, czy taką formą może być ryczałt miesięczny. Kwestia ta była już wcześniej rozważana na tle innych ustaw samorządowych. Formę ryczałtu uznano za niedopuszczalną w stosunku do kosztów podróży w wyroku NSA z dnia 5 lipca 1999 r. I SA/Łd 479/99 Orzecz. Sądów w sprawach Samorządowych 1999 nr 3 poz. 97/. Odmienne stanowisko zaprezentowano w wyroku NSA z dnia 25 kwietnia 1995 r. SA/Po 212/95 /nie publ./ oraz w wyroku NSA z dnia 24 października 1990 r. II SA 694/90 /ONSA1990 Nr 4 poz. 8/ co do diet i kosztów podróży. Ryczałtowe określenie kosztów podróży jest dopuszczalne na tle art. 24 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa. Słowo „ryczałt” zgodnie z jego językowym znaczeniem, to suma globalna przeznaczona na określone wydatki, bez podziału na szczegółowe pozycje /Mały Słownik Języka Polskiego, Warszawa 1996 r. str. 820/. Taka forma świadczenia nie jest sprzeczna z ustawą o samorządzie gminnym, jest to bowiem również zwrot wydatków, dokonany tylko w inny sposób. Stąd ryczałt nie może abstrahować od przewidywanej lub

poniesionej sumy tych wydatków. Warto również podkreślić, iż za taką formą tych świadczeń opowiada się doktryna - por. Z. Sypniewski, M. Szewczyk, Status prawny radnego, Zakamycze 1999 r. str. 105; R. Mastalski w głosie do wyroku NSA z dnia 24 października 1990 r. II SA 694/90 /OSP 1991 z. 5 poz. 133 str. 254 - 255/, czy A. Hanusz, A. Niezgoda, Wydatki na diety i wynagrodzenia a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego /Przebieg Sądowy 1999 nr 7-8 str. 78/ (cytat). Idąc dalej, w treści § 1 ust. 1 uchwały określono, iż przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych będzie przysługiwała dieta wyjącznie za udział w posiedzeniach Rady Miejskiej w Sośnicowicach w wysokości 140,- zł. Zapis ten wymaga dla otrzymania diety spełnienia dwóch przesłanek, tj. pierwsza to pełnienie funkcji przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej, druga to udział w posiedzeniach Rady Miejskiej w Sośnicowicach. Ze względu na fakt uzależnienia otrzymania diety dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych od udziału w posiedzeniach Rady Miejskiej w Sośnicowicach, organ miał na uwadze, że w przypadku gdy taka osoba jednocześnie pełni funkcję radnego gminy, to również otrzymuje dietę z tytułu udziału w posiedzeniach. Powyższe jest o tyle istotne, iż przywołane w skardze wyroki sądów administracyjnych odnoszą się do innych stanów faktycznych niż występujący w niniejszej sprawie, tj. gdy dieta dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych jest przyznawana z samego faktu pełnienia funkcji przewodniczącego organu wykonawczego, bez określenia dodatkowych wymogów oraz zasad jak np. udział w posiedzeniach rady. O ile zatem można się zgodzić z twierdzeniem, że radnemu gminy i przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej, o ile rada tak postanowi, przysługują niezależnie dwie diety z tytułu pełnionych funkcji, tak w niniejszej sprawie samo pełnienie funkcji przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej nie uprawnia do otrzymania diety a uchwałą dookreślono precyzyjnie, że taka dieta przyznawana jest wyjącznie za udział w posiedzeniach Rady Miejskiej w Sośnicowicach. Tym samym, skoro organ dysponując swobodą w zakresie kształtowania zasad przyznawania diet dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych, zgodnie z art. 37b ustawy o samorządzie gminnym uznał, iż taka dieta przysuguje za udział w posiedzeniach Rady Miejskiej w Sośnicowicach, to przyznanie takiej diety osobie, która jednocześnie będąc radnym zobowiązanym do udziału w sesji Rady Miejskiej



otrzymuje z tego tytułu stosowną dietę powodowałoby de facto przyznanie diety dwukrotnie za udział jednej osoby w tym samym posiedzeniu. Dlatego zarzuty skargi o naruszeniu zasady równości nie są zasadne, ponieważ dieta należna radnemu będącemu sołtysiem jest wyższa niż dieta sołtysa, który nie pełni dodatkowej funkcji radnego. Funkcje radnego i sołtysa są funkcjami wykonywanymi dobrowolnie i społecznie i nie można ich traktować jako działalności przynoszącej korzyści zarobkowe. Charakter zasady równości nie wyklucza możliwości uznania za zgodne z Konstytucją RP odmiennego traktowania podmiotów podobnych. Warunkiem koniecznym wprowadzenia wyjątków jednak jest jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego dokonywane jest zróżnicowanie, które powinno mieć „uzasadniony charakter” albo „znajdować podstawę w przekonujących argumentach”. Argumenty te muszą mieć charakter relewantny, proporcjonalny i pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. W ocenie organu, skoro dieta przyznawana jest sołtysom za udział w posiedzeniach Rady Miejskiej, a jednocześnie sołtys będący jednocześnie radnym, za udział w takim posiedzeniu Rady Miejskiej otrzymuje dietę radnego, to zastosowane kryterium ma charakter proporcjonalny do celu wprowadzonej regulacji ustawowej oraz pozwala na relewantne traktowanie podmiotów (osób) podobnych.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:**

Stosownie do treści art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 2188), sądy administracyjne powołane są m.in. do sprawowania kontroli nad działalnością administracji publicznej, pod względem jej zgodności z prawem.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 1302, zwanej w skrócie: „p.p.s.a.”), akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, podlegają kognicji sądu administracyjnego. W myśl art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności. Przy czym sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy,

nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Odnosnie uchwał rady gminy przepis ten pozostaje w związku z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.), który stanowi, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90.

Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 i art. 86 ustawy). Stosownie do treści art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez organ nadzoru, w zakresie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, nie jest jednak dopuszczalne po upływie terminu 30 dni. Upływ tego terminu, nie wyłącza jednak kontroli legalności takiej uchwały. Organ nadzoru może bowiem zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego, który dokona jej kontroli, w zakresie zgodności z prawem. Wnosząc skargę do sądu administracyjnego, organ nadzoru nie jest przy tym ograniczony terminem zaskarżenia, o którym mowa w art. 53 § 1-3 p.p.s.a.

W niniejszej sprawie, zaskarżona uchwała nie została objęta rozstrzygnięciem nadzorczym, a skarga została wniesiona przez właściwy organ, tj. Wojewodę Śląskiego po upływie terminu do stwierdzenia nieważności uchwały w trybie postępowania nadzorczego.

Zgodnie z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Ponadto, art. 94 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego (ust. 1), a jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem (ust. 2). W takim wypadku uchwała lub zarządzenie traci moc z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem, a co do skutków takiego orzeczenia przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.

Przedmiotem oceny jest uchwała Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 25 lutego 2013 r. nr XXVI/234/209013 w sprawie ustalenia zasad i wysokości diet oraz wysokości zwrotu kosztów podróży służbowych dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy Sośnicowice, którą podjęto na podstawie art. 37b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej (art. 37b ust. 1), a także członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy (osiedla) i rady sołectkiej (art. 37b ust. 2).

Zgodnie z art. 5 ustawy o samorządzie gminnym, jednostkami pomocniczymi tworzonymi przez radę gminy, w drodze uchwały, mogą być np. sołectwa oraz dzielnice, osiedla. Organem wykonawczym w sołectwie jest sołtys, natomiast w dzielnicy (osiedlu) jest nim zarząd, na czele którego stoi przewodniczący (art. 36 i art. 37 ustawy o samorządzie gminnym). Co do zasady sołtysowi i innym przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych za sam fakt pełnienia tej funkcji nie przysługuje żadne wynagrodzenie, funkcja ta ma bowiem wymiar społeczny (por. wyrok NSA z dnia 3 stycznia 1995 r. sygn. akt II SA 1825/94, CBOS).

Nie budzi wątpliwości, że w ramach omawianej regulacji prawnej rada gminy może decydować o określeniu zasad przyznania przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki organu pomocniczego gminy, zatem także sołtysom diety oraz zwrot kosztów podróży służbowej (por. art. 5 w związku z art. 36 ustawy o samorządzie gminnym).

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że ustawodawca posługując się w przepisie art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym terminem „dieta” nie zamieścił w przepisach legalnej definicji tego pojęcia. Jak wskazuje się w orzecznictwie i doktrynie, istotą diety jest rekompensata utraconych wskutek wykonywania określonej funkcji (sołtysa), czy mandatu (radnego) zarobków i poniesionych w związku z tym kosztów.

Odnosnie natomiast rozumienia podróży służbowej sołtysa, czy przewodniczącego oraz kosztów z nią związanych, uzasadnionym jest posiłkowanie się definicją zawartą 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. 799 i Dz. U. z 2003 r. nr 33, poz. 280), chociaż przepisy tego rozporządzenia nie odnoszą się wprost do przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych. Zgodnie z § 1 rozporządzenia podrozdziału 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. Przepis § 3 rozporządzenia stanowi natomiast, że z tytułu podróży służbowej przysługuje zwrot kosztów: przejazdów z miejscowości określonej przez przewodniczącego rady gminy w poleceniu wyjazdu służbowego do miejsca stanowiącego cel podróży i z powrotem, noclegów, dojazdów środkami komunikacji miejscowej oraz innych udokumentowanych wydatków.

Przywołane pomocniczo rozwiązania wskazane rozporządzenia dokonują wyraźne rozróżnienia prawa do diety i prawa do zwrotu kosztów podróży służbowej. Oznacza to konieczność ustalenia zasad przyznawania tych świadczeń, z uwzględnieniem ich odrębności. Z jednej strony judykatura opowiada się za wąskim rozumieniem tych uprawnień wobec radnych, a z drugiej strony dostrzec przydziele szeroką zarówno podmiotową, jak i przedmiotową ich interpretację w odniesieniu do członków organów jednostek pomocniczych. Dokonane w art. 37b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym rozróżnienie uprawnień zawarte w zależności od funkcji, jaką się pełni w danej jednostce pomocniczej, nie ma znaczenia przy jednolitej konstrukcji przepisu, nadającej uprawnienie do ustanowienia zasad wyjątkowo radzie gminy. Istotne jest, że możliwość różnicowania wysokości diety może wynikać z pełnionej w organie funkcji oraz od uczestnictwa w posiedzeniach rady lub komisji, czy zespołu opiniującego-doradczego, o ile konkretny statut gminy, czy też uchwała taką możliwość przewidują.

Nie ulega wątpliwości, że w pojęciu zasad, na jakich przysługują diety i zwrot kosztów podróży służbowej zawiera się uregulowanie dotyczące nie tylko funkcji radnego i sołtysa, jak również wskazanie kiedy one przysługują i za co, oraz w jakiej wysokości, bądź też dookreślenie sytuacji uprawniających do ich uzyskania, ale dopuszczalne jest w tych ramach również ograniczenie do konkretnych czynności.

Nie będzie zatem sprzeczne z prawem, jeżeli osoba sprawująca jednocześnie funkcję sołtysa i radnego otrzyma dietę z jednego tytułu za określone czynności, które wykonuje jednocześnie jako radny i sołtys (np. udział w posiedzeniu rady), o

czym stanowi (§ 1 ust. 2 uchwały). O ile radnemu dieta i zwrot kosztów podróży służbowej przysługują z mocy prawa, a rada gminy została zobowiązana na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym do określenia zasad, na mocy których będzie radny mógł realizować swoje prawo, to w przypadku sołtysa takie świadczenie będzie przysługiwać tylko wówczas, gdy rada gminy skorzysta z możliwości i wypełni dyspozycję zawartą w art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, określając stosowne zasady w uchwale bądź statucie.

Przyjąć należy, że dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i straty faktycznie spowodowanych pełnieniem funkcji sołtysa i radnego, a nie do „wynagradzania” w postaci przyznania kwoty zwrotu miesięcznie określonych zryczałtowanych kosztów podróży (§ 2 uchwały).

Przyznanie zatem jednej ściśle określonej kwoty należy uznać za sprzeczne z treścią art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie Sądu, przyjęte w § 2 zaskarżonej uchwały rozwiązanie narusza art. 37b ustawy o samorządzie gminnym w sposób istotny powodując, że jest ono niezgodne z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 w związku z art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminny. Jednocześnie podjęcie zaskarżonej uchwały miało miejsce 25 lutego 2013 r., zatem stwierdzenie jej nieważności nie jest możliwe z powodu upływu okresu jednego roku od dnia jej podjęcia.

Poczynione w tym zakresie rozważania uzasadniają konieczność stwierdzenia niezgodności z prawem § 2 zaskarżonej uchwały i w konsekwencji również część § 3 w zakresie wypłaty zryczałtowanych kosztów podróży, o czym orzeczono w punkcie 1 sentencji wyroku, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Prawidłowy zatem był zarzut organu nadzoru, że Rada Miejska w Sośnicowicach ustalając § 2 zaskarżonej uchwały zwrot zryczałtowanych kosztów podróży w konkretnych kwotach (450,- zł. i 500,- zł.) w sposób istotny naruszyła treść art. 37b ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast na uwzględnienie nie zasługuje ograniczenie ustanowione w przypadku łączenia funkcji osoby wykonującej czynności związane z pełnieniem obowiązków przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej z funkcją radnego, dotyczące wypłaty w takim przypadku jedynie diety przysługującej radnemu (§ 1 ust. 2 uchwały).

W judykaturze słusznie zauważa się, że art. 37b ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia do ryczałtowego sposobu obliczania kosztów podróży nie

związanych z faktycznym zwrotem poniesionych na ten cel wydatków. Kwot kosztów podróży służbowych nie można włączyć do kwot diet, a tym bardziej do jakiegś zryczaftowanego ogólnej kwoty obejmującej obie wartości (por. wyrok NSA w Krakowie z dnia 8 września 2003 r., sygn. akt II SA/Kr 1413/03, CBOS).

Za poprawnością takiego stanowiska przemawia to, że wskutek podjętego w § 2 zaskarzonej uchwały ustalenia wymiennie w tym paragrafie osoby mogłyby otrzymać w ramach zryczaftowanej kwoty kosztów podróży kwoty faktycznie nie wydatkowane, a więc z tytułu nieodbytych podróży.

UzYTE w art. 37b ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zwrot” jest synonimem terminu „oddanie czegoś”, co sugeruje, że zdarzenie w postaci wyjazdu służbowego musi nastąpić, by można było mówić o zwrocie poniesionych na wyjazd wydatków. Za wskazaną interpretacją przepisów w omawianym zakresie przemawia nie tylko wykładnia językowa, ale także wykładnia funkcjonalna. Trudno bowiem przypisać ustawodawcy zamiar wprowadzenia takich regulacji, które pozwałaby na wydatkowanie pieniędzy ze środków budżetowych bez zaistnienia usprawiedliwionych podstaw, w tym przypadku odbycia podróży służbowej. Zresztą, przedstawione stanowisko znajduje poparcie w treści art. 25 ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym, w którym, udzielając ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej delegacji do określenia sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych, ustawodawca nakazał uwzględnić celowość zwrotu rzeczywiście poniesionych wydatków związanych z wykonywaniem mandatu radnego. Tak więc, skoro prawodawca w jednej ustawie postępuje się tym samym terminem, zastosowanie winna mieć sformułowana w doktrynie reguła interpretacyjna, zgodnie z którą niedopuszczalne jest nadawanie identycznym sformułowaniom w ramach tego samego aktu prawnego różnego znaczenia, o ile z samego aktu nie wynikają wskazówki pozwalające na odmienne rozumienie tych interpretacyjna, zgodnie z którą niedopuszczalne jest nadawanie identycznym samym terminem, zastosowanie winna mieć sformułowana w doktrynie reguła interpretacyjna, zgodnie z którą niedopuszczalne jest nadawanie identycznym sformułowaniom w ramach tego samego aktu prawnego różnego znaczenia, o ile z samego aktu nie wynikają wskazówki pozwalające na odmienne rozumienie tych zwrotów. Stąd, słusznie podnosi się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, że ryczałt obejmujący zwrot kosztów podróży służbowej nie może abstrahować od przewidzianej lub faktycznej sumy wydatków poniesionych na ten cel (por. uzasadnienie uchwały NSA z dnia 19 czerwca 2000 r. sygn. akt OPS 10/00, CBOS). Idąc dalej tym tokiem rozumowania, pamiętając także o prawie gminy do samodzielnego kształtowania zasad, o jakich mowa w art. 37b ustawy o samorządzie gminnym, trzeba stwierdzić, że samo rozliczenie kosztów podróży służbowej, które

stanowi jedną z form zwrotu wydatków związanych z podróżą służbową, jest co do zasady dopuszczalne w odniesieniu do rzeczywistych wydatków poniesionych na omawiany cel. Tymczasem brak zasad ustalenia zwrotu kosztów podróży służbowej powoduje, że określony w § 2 zaskarżonej uchwały ryczałt miesięczny traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od rzeczywiście poniesionych kosztów.

Zauważyć należy, że ograniczenie się wyłącznie do wskazania określonych zryczałtowanych stawek nie świadczy o pełnej realizacji upoważnienia do ustanowienia zasad (ogólnych reguł, norm postępowania, podstawowych warunków), na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej Gminy Sośnicowice będzie przysługiwał zwrot kosztów podróży.

W użytym przez ustawodawcę w art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym sformułowaniu „zasady” mieści się też tryb rozliczeń kosztów podróży. Dodatkowo, jak trafnie zauważono w skardze, zakresem regulacji przedmiotowej uchwały winna być objęta również 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. Nie można przyznawać przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych zwrotu kosztów podróży, które się nie odbyły, podobnie jak nie można ograniczać tego prawa do określonego z góry limitu w sytuacji, gdy rzeczywiste koszty podróży mogłyby być wyższe niż ustalony ryczałt.

W tym miejscu przyjdzie zaznaczyć, że na uwzględnienie nie zasługuje zawarty w skardze zarzut naruszenia zasady konstytucyjnej równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP wskazujący, iż w przypadku łączenia funkcji osoby wykonującej czynności związane z pełnieniem obowiązków przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej z funkcją radnego dieta z tytułu pełnienia funkcji przewodniczącego organu wykonawczego jednostek pomocniczych gminy Sośnicowice za udział w posiedzeniach Rady Miejskiej w Sośnicowicach nie przysługuje (§ 1 ust. 2 uchwały). Radny będący sołtysem tylko raz ponosi koszty związane z uczestnictwem w pracach rady gminy (np. utracony zarobek, dojazd na sesję). Dopuszczalne w tym zakresie jest zastosowanie ograniczenia wydatków i przyznanie diety tylko z jednego tytułu.

W treści § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały określono, iż przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych będzie przysługiwała dieta wyjącznie za udział w posiedzeniach Rady Miejskiej w Sośnicowicach w wysokości 140 zł. Wyznaczone kryterium jest jasno sformułowane i nie narusza zasady równości wobec prawa, co więcej zostało w sposób prawidłowy uzasadnione w odpowiedzi na skargę. Charakter zasady równości nie wyklucza możliwości uznania za zgodne z Konstytucją RP odmiennego traktowania podmiotów podobnych. Warunkiem koniecznym wprowadzenia wyjątków jednak jest jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego dokonywane jest zróżnicowanie, co w rozpatrywanej sprawie ma miejsce. Zapis § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały wymaga dla utrzymania diety spełnienia dwóch przesłanek, tj. pierwsza to pełnienie funkcji przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej, a druga to udział w posiedzeniach Rady Miejskiej w Sośnicowicach, zatem uzależnienia otrzymanie diety od udziału w posiedzeniach w skardze wyrok sądów administracyjnych odnoszą się do innych stanów faktycznych niż występujący w niniejszej sprawie, tj. gdy dieta dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych jest przyznawana z samego faktu pełnienia funkcji przewodniczącego organu wykonawczego, bez określenia dodatkowych wymogów oraz zasad jak np. udział w posiedzeniach rady. O ile zatem można się zgodzić z twierdzeniem, że radnemu gminy i zarazem przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej nie przysługują niezależnie dwie diety z tytułu pełnionych funkcji, tak w niniejszej sprawie samo pełnienie funkcji przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej nie uprawnia do otrzymania diety, bowiem w § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały dookreślono precyzyjnie, że taka dieta przyznawana jest wyjącznie za udział w posiedzeniach Rady Miejskiej w Sośnicowicach.

Nie przyznanie, tak jasno określonej co do kryterium, diety softysowi będącemu równocześnie radnym nie skutkuje niewłaściwą wykładnią art. 37b ustawy o samorządzie gminnym. Z przedstawionych wyżej względów, na podstawie art. 151 p.p.s.a., orzeczono jak w punkcie 2 sentencji wyroku.

Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

SPRZĄDZONA

Magdalena Nowak-Brosznik

