



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.977.2021

Łódź, 11 stycznia 2022 r.

**Rada Gminy Dłutów**

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

**stwierdzam nieważność**

§ 1 ust. 1 w zakresie wyrazów „obejmującą również zwrot kosztów podróży służbowych” uchwały Nr XXIV/209/21 Rady Gminy Dłutów z dnia 1 grudnia 2021 r. w ustalenia zryczałtowanej diety dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Dłutów.

### **U z a s a d n i e n i e**

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Dłutów ustaliła wysokość zryczałtowanej diety dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Dłutów. Wątpliwości organu nadzoru wzbudziły zapisy § 1 ust. 1 ww. uchwały, w którym ustalono dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Dłutów miesięczną zryczałtowaną dietę obejmującą również zwrot kosztów podróży służbowych.

W dniu 22 grudnia 2021 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze. W odpowiedzi zawartej w piśmie z 29 grudnia 2021 r. Przewodniczący Rady Gminy Dłutów nie podzielił zastrzeżenia organu nadzoru wskazując na orzeczenia NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14 oraz WSA w Białymstoku z dnia 9 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Bk 14/17 i WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/OI 763/19.

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogład.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XXIV/209/21 Rady Gminy Dłutów z dnia 1 grudnia 2021 r. stanowi art. 37b ustawy o samorządzie gminnym (dalej: usg). Delegacja ustawowa z art. 37b ust. 1 usg, podobnie jak delegacja z art. 25 ust. 4 usg przewiduje upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do sprecyzowania reguł, na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem funkcji sołtysa (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Op 252/15, wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14). Przez pojęcie „diety” przewidzianej w komentowanej ustawie należy rozumieć przede wszystkim pewien rodzaj świadczeń, mających za zadanie kompensowanie utraconych w związku ze sprawowaniem powierzonej funkcji zarobków i poniesionych jednocześnie w związku ze sprawowanym mandatem kosztów (por. Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. prof. Bogdan Dolnicki). Dieta sołtysa, podobnie jak radnego, nie jest wynagrodzeniem, lecz rekompensatą za utracone wynagrodzenie. Celem diety jest więc zniwelowanie sytuacji, gdy sołtys ponosiłby majątkową szkodę z uwagi na pełnienie funkcji społecznej (por. Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. dr Sebastian Gajewski, dr Aleksander Jakubowski, C.H. Beck 2018).

Podstawową różnicą pomiędzy dietą radnego a dietą przysługującą sołtysowi, jest fakultatywność diety sołtysa. O ile radnemu dieta i zwrot kosztów podróży służbowej przysługują z mocy prawa, a rada gminy, zgodnie z art. 25 ust. 4 usg, została jedynie zobowiązana do określenia zasad, na podstawie których radny będzie mógł realizować swoje prawo, o tyle sołtysowi świadczenia te przysługują tylko wówczas, gdy rada gminy skorzysta z możliwości i wypełni dyspozycję zawartą w art. 37b ust. 1 usg, ustanawiając stosowne zasady. W wyroku z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3380/19, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że „uprawnienia wynikające z art. 37b usg pozwalają lokalnemu ustawodawcy na uwzględnienie przypadków, w których sprawowanie funkcji sołtysa może uzasadniać przyznanie mu prawa do diety i zwrotu kosztów podróży. Organ ten posiada jednak również swobodę w zakresie oceny, czy istnieje potrzeba przyznania tego ekwiwalentu, a jeśli tak to na jakich zasadach przy jednoczesnym uwzględnieniu warunków i potrzeb lokalnych”.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że w § 1 ust. 1 uchwały Rada Gminy Dłutów ustaliła wysokość zryczałtowanej diety dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Dłutów obejmującą również zwrot kosztów podróży służbowych.

Podkreślić wypada, że w art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazano, że rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała zarówno dieta, jak i zwrot kosztów podróży służbowej. Wyraźnie zatem rozgraniczono terminy "dieta" i "zwrot kosztów podróży służbowej". Skoro oba te pojęcia rozróżniono, to termin "dieta" nie może obejmować pojęcia "zwrot kosztów podróży służbowej". Pojęcia te są wyraźnie wyodrębnione w cytowanym przepisie ustawy, co oznacza, że każde z nich posiada odrębne znaczenie prawne (tak w wyroku NSA z dnia 2 września 2016 r., sygn. akt II OSK 1449/16). Nie można w świetle przepisu art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, utożsamiać pojęcia diety z kosztami podróży służbowej, bowiem przez pojęcie diety można rozumieć zwrot ogólnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy, natomiast przez koszty podróży służbowej należy uważać koszty związane z wyjazdem podjętym w celu realizacji zadań wynikających z pełnionej funkcji. Należy przy tym podkreślić, 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. W ocenie organu nadzoru nie zasługuje zatem na aprobatę rozumowanie, z którego wynikałoby przyjęcie, że sołtysowi może być przyznana miesięcznie jedna zryczałtowana kwota obejmująca tak dietę, jak i zwrot kosztów podróży służbowej. Oczywistym bowiem jest, że kwot kosztów podróży nie można włączać do kwot diet. Tym bardziej zaś do jakiejś zryczałtowanej ogólnej kwoty, obejmującej obie wartości. Nie można bowiem 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. Trzeba ponadto zauważyć, że w użytym w art. 37b ust. 1 ustawy pojęciu "zasady" mieści się tryb rozliczeń diet i kosztów podróży. Z tego względu zakresem regulacji uchwały winna także być objęta sytuacja, gdy przewodniczący organu wykonawczego przez dłuższy czas nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, czyli nie poniósł żadnych kosztów (wyrok WSA w Opolu z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Op 569/07 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2019 r., sygn. akt II SA/Po 555/19).

Wobec powyższego, w sytuacji, w której § 1 ust. 1 uchwały Nr XXIV/209/21 Rady Gminy Dłutów z dnia 1 grudnia 2021 r., w zakresie wyrazów „obejmującą również zwrot kosztów podróży służbowych”, w istotny sposób narusza art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż włącza koszty podróży służbowej do określonej kwotowo diety, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90–434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

*Tobiasz Bocheński*

Do wiadomości:  
Wójt Gminy Dłutów