

Uchwała z dnia 8 lutego 1996 r.
III AZP 33/95

Przewodniczący SSN: Adam Józefowicz, Sędziowie SN:
Andrzej Kijowski, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski
(sprawozdawca), Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Gminy i Miasta O. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody O. z dnia 12 kwietnia 1995 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w O. w sprawie przyznania i ustalenia sołtysom ryczałtu na pokrycie kosztów dojazdu do siedziby gminy, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 8 lutego 1996 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelną Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu postanowieniem z dnia 4 sierpnia 1995 r., [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art.211 k.p.a.

Czy rada gminy może w oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 1 i art.48 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) w drodze przepisów statutowych przyznać sołtysom prawo do zwrotu kosztów przejazdu i diet w sprawach związanych z pełnioną przez nich funkcją ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Rada gminy może w drodze przepisów statutowych przyznać sołtysom prawo do zwrotu kosztów przejazdu i diet w sprawach związanych z pełnioną przez nich funkcją.

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

Zagadnienie prawne przekazane Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia przez Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu powstało na tle następującego stanu faktycznego:

Burmistrz Gminy i Miasta O. zaskarżył do Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody O. z dnia 12 kwietnia 1995 r. [...], którym stwierdzona została nieważność uchwały [...] Rady Miejskiej z dnia 27 marca 1995 r. w sprawie przyznania i ustalenia sołtysom ryczałtu na pokrycie kosztów dojazdów do siedziby gminy.

Wojewoda oparł swoje rozstrzygnięcie nadzorcze na poglądzie, że przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) nie przewidują możliwości przyznawania sołtysom w drodze przepisów gminnych zwrotu kosztów przejazdów w sprawach związanych ze

sprawowaną przez nich funkcją. Powołana ustawa w art. 25 ust. 4 i 5 prawo do zwrotu kosztów podróży służbowych przyznaje wyłącznie radnym i członkom komisji spoza rady i wobec tej regulacji rada gminy nie jest upoważniona do rozszerzenia wspomnianego uprawnienia na inne, pełniące funkcje samorządowe osoby, które nie są pracownikami gminy.

Natomiast zdaniem organów gminy sołtys jako przedstawiciel sołectwa wykonuje swoje funkcje bezpłatnie, co jednak nie oznacza, by miał być zobowiązany do osobistego ponoszenia kosztów z tym związanych, a w szczególności ponosić koszty przejazdów służbowych.

W dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony został pogląd, że sołtysom nie przysługują ani diety ani zwrot kosztów podróży w razie wykonywania zadań sołectwa poza jego siedzibą, gdyż przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym nie stwarzają do tego podstawy prawnej (wyroki NSA z 3 stycznia 1995 r., II SA 1825/94 i z dnia 10 marca 1995 r., II SA 138/95 oraz w sprawie SA/Ł 34/93).

Pogląd ten jednak, zdaniem składu NSA przedstawiającego zagadnienie prawne, może budzić istotne wątpliwości.

NSA stwierdza, iż prawo do zwrotu kosztów podróży służbowych pracowników pomimo braku szczegółowego uregulowania w kodeksie pracy należy do nie kwestionowanych praw pracowniczych. Uprawnienie to unormowane zostało zasadniczo w pragmatykach pracowników państwowych i samorządowych (art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych - Dz. U. Nr 31, poz. 214) i art. 22 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych - Dz. U. Nr 21, poz. 124), a mimo to stosowane jest powszechnie do wszystkich osób zatrudnionych tak na podstawie powołania i mianowania, jak również na podstawie umowy o pracę poza urzędami i instytucjami państwowymi i samorządowymi.

Na podstawie przepisów kodeksu cywilnego ewentualną wypłatę przez gminę sołtysom poniesionych przez nich kosztów podróży służbowych, nawet przy braku uchwały rady gminy, należałoby ocenić co najmniej jako spełnienie świadczenia czyniącego zadość zasadom współżycia społecznego [...] (art. 411 pkt 2 k.c.).

NSA zwraca też uwagę, iż przed wejściem w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) sołtysi otrzymywali zwrot kosztów podróży służbowych na podstawie § 6 ust. 2 uchwały Nr 154 Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1987 r. w sprawie praw i obowiązków sołtysów w realizacji zadań z zakresu administracji państwowej (M.P. Nr 35, poz. 295), a wcześniej na podstawie § 12 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1972 r. w sprawie zasad i trybu wyboru, zakresu działania oraz obowiązków i praw sołtysa i podsołtysa (Dz. U. Nr 49, poz. 319 ze zm.). Właściwość Rady Ministrów do regulowania praw i obowiązków sołtysów uzasadniona była ówczesną centralizacją

władzy oraz administracji państwowej i tylko szcątkowym, a później ograniczonym zakresem utrzymania instytucji samorządu mieszkańców.

Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) stanowi o jednostkach pomocniczych gminy, sołectwach oraz dzielnicach i osiedlach miejskich wyłącznie w art. 5 ust. 1 do 3, art. 35 do 37, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 48. Nie normuje w ogóle struktur organizacyjnych sołectw i dzielnic (osiedli), ich zadań i uprawnień, w tym także praw i obowiązków sołtysa.

Z mocy art. 5 ust. 2 i 3, art. 35 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie terytorialnym rada gminy tworzy jednostki pomocnicze (sołectwa, dzielnice i osiedla) oraz określa ich organizację i zakres działania w drodze przepisów statutowych. Sprawa organów jednostek pomocniczych, a więc również sprawa określenia praw i obowiązków sołtysów pod rządem ustawy o samorządzie terytorialnym jest zatem sprawą własną gminy.

W tej sytuacji - zdaniem NSA - nie można bronić poglądu, że przyznawanie przez radę gminy sołtysom prawa do zwrotu kosztów podróży pozostawałoby w sprzeczności z obowiązującymi ustawami, bądź wkraczałoby w materię zastrzeżoną do wyłączności ustawowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Należy podzielić przedstawioną wyżej sugestię NSA-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu, iż przyznanie sołtysom prawa do zwrotu kosztów podróży nie stoi w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa ani też nie wkracza w materię zastrzeżoną dla wyłączności ustawowej. Pogląd, iż jeśli obowiązujące prawo nie przewiduje *expressis verbis* uprawnienia rady do uregulowania tej kwestii mocą wydawanych przez nią przepisów statutowych, oznacza ustawowy zakaz podejmowania przez radę uchwał w tym zakresie, nie odpowiada fundamentalnym zasadom ustawy o samorządzie terytorialnym.

Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 i 3 tej ustawy gmina wykonuje powierzone jej zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność (czego dowodzi również niniejsza sprawa) podlega ochronie sądowej. Zgodnie z wyrażonym wcześniej przez Sąd Najwyższy poglądem (postanowienie SN z dnia 14 marca 1991 r., III ARN 3/91 "Wspólnota" 1992 nr 11 s. 16) oznacza to *m.in.*, iż samodzielność gminy rozumieć należy także jako uprawnienie do stanowienia przepisów dotyczących zasad zarządu mieniem gminy. Art. 6 ustawy ustanawia zasadę ogólnej kompetencji gminy do rozstrzygania spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, chyba, że ustawy stanowią inaczej (co w niniejszej sprawie - jak trafnie wywodzi NSA - nie ma miejsca). W art. 35 ustawa stanowi też, iż organizację i zakres działania sołectwa (...) określa właściwa rada gminy odrębnym statutem. Oznacza to, że również zagadnienia związane

z finansowaniem działań sołtysa i rady sołeckiej należą do właściwości organów gminy, która - z woli ustawodawcy - rozstrzyga o nich w sposób samodzielny, a granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem rozstrzygnięcie co do istoty inne, niż tego wymaga obowiązujący przepis. W tym jednak przypadku tego rodzaju sprzeczność nie zachodzi. Słusznie zwraca NSA uwagę na okoliczność, iż z obecnie obowiązujących regulacji prawnych zostały wyeliminowane przepisy ustanawiające właściwość organów centralnych do regulowania praw i obowiązków sołtysów, a także do rekompensowania im kosztów podróży. Nie oznacza to jednak wcale, iż podjęcie przez rady uchwały co do zwrotu takich kosztów powinno być obecnie traktowane jako naruszenie prawa, lecz wręcz przeciwnie - że wyraźną intencją ustawodawcy było pozostawienie tej sprawy do rozstrzygnięcia organom gminy. Uregulowanie przez ustawę o samorządzie terytorialnym uprawnień radnych i członków komisji co do zwrotu kosztów podróży (art. 75 ust. 4 i 5) nie oznacza zatem ustawowego zakazu podjęcia przez radę uchwały co do ich zwracania sołtysom, oznacza tylko to, że rada nie może odmówić zwrotu tych kosztów radnym i członkom komisji i że jej uprawnienie co do swobodnego uregulowania tej kwestii zostało przez ustawodawcę wyłączone.

W tej sytuacji Sąd Najwyższy postanowił podjąć uchwałę, jak w sentencji.

=====