

Przewodnik

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W OPOLU o zwrocie kosztów podróży

Rada nie może ustalać miesięcznego, z góry określonego ryczałtu

SENTENCJA

Rada miejska nie ma prawa ustalić prawa sołtysów i przewodniczących do otrzymania diety i zwrotu kosztów podróży służbowej w formie jednego wspólnego ryczałtu. Kwot kosztów podróży służbowych nie można włączyć do kwot diet, a tym bardziej do jakiegokolwiek zryczałtowanej ogólnej kwoty obejmującej obie wartości. W przypadku jednej zryczałtowanej diety osoby uprawnione mogłyby otrzymać zwrot kosztów podróży, które się nie odbyły.

UZASADNIENIE

Wojewoda wniósł skargę na uchwałę rady miejskiej z marca 2009 r. w sprawie diet i zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych, domagając się stwierdzenia jej nieważności z powodu istotnego naruszenia prawa.

Podstawą podjęcia uchwały był art. 37b ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Rada ustaliła ją, że przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych wypłaca się miesięcznie diety i zwrot kosztów podróży w zryczałtowanej wysokości. Sołtysom poszczególnych wsi

w wysokości od 15 proc. do 30 proc. minimalnego wynagrodzenia, w zależności od sołectwa oraz w wysokości 20 proc. minimalnego wynagrodzenia dla przewodniczących zarządów osiedli.

Wprowadzono też zasadę, że za obecność na sesji rady miejskiej dieta ulega podwyższeniu o 7 proc. minimalnego wynagrodzenia. Ponadto dieta nie przysługiwała za czas zawieszenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w czynnościach przez burmistrza, tj. za niewypelnienie obowiązków.

Wojewoda zarzucił, że uchwała jest sprzeczna z prawem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu uwzględnił skargę wojewody, ale nie zgodził się ze wszystkim jego zarzutami. W ocenie sądu istotną dietę jest rekompensata utraconych wskutek wykonywania mandatu zarobków i poniesionych w związku z tym kosztów. Jeśli chodzi o podróże służbowe sołtysa czy przewodniczącego oraz koszty z nimi związane, uzasadnione jest posilkowanie się definicją zawartą w rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych i administracji z 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów po-

dróży służbowych radnych gminy (Dz.U. nr 66, poz. 799 ze zm.). Zgodnie z tymi przepisami 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. Z tytułu podróży służbowej przysługuje zwrot kosztów. Są to koszty: 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.

Sąd zgodził się z wojewodą, że rada miejska, ustalając prawo sołtysów i przewodniczących do otrzymania diety i zwrotu kosztów podróży służbowej w formie jednego wspólnego ryczałtu, istotnie naruszyła prawo. WSA zwrócił uwagę, że kwot kosztów podróży służbowych nie można włączyć do kwot diet, a tym bardziej do jakiegokolwiek zryczałtowanej ogólnej kwoty obejmującej obie wartości. Ponadto w przypadku jednej zryczałtowanej diety osoby uprawnione mogłyby otrzymać zwrot kosztów podróży,

które się nie odbyły. Jak podkreślił sąd, zwrot jest synonimem terminu oddania czegoś. To sugeruje, że zdarzenie w postaci wyjazdu służbowego musi nastąpić, by można było mówić o zwrocie poniesionych na ten wyjazd wydatków. Trudno też przypisać ustawodawcy zamiar wprowadzenia takich regulacji, które pozwalałyby na wydatkowanie pieniędzy ze środków budżetowych bez zaistnienia ku temu usprawiedliwionych podstaw, w tym przypadku – odbycia podróży służbowej.

W ocenie sądu ryczałtowe rozliczenie kosztów podróży służbowej, które stanowi jedną z form zwrotu wydatków związanych z podróżą służbową, określoną kwotą globalną, jest – co do zasady – dopuszczalne. Jednak ryczałt ten nie może stanowić kwoty dowolnej, w ogóle nieznannej, czyli kwoty, o której nie można powiedzieć, aby była chociażby zbliżona do rzeczywistych wydatków przewodniczących poniesionych na omawiany cel. W takim wypadku, zdaniem sądu, uzasadnione staje się wprowadzenie do treści uchwały takich regulacji, które pozwoliłyby na pomniejszenie ryczałtu z tytułu kosztów podróży np.

KOMENTARZ

Grzegorz Wanio

L.L.M., aplikant radcowski, partner w Kancelarii Oleksiński i Wspólnicy



WSA uznał, że przez pojęcie zwrotu kosztów podróży wskazanej w ustawie o samorządzie gminnym należy rozumieć zwrot kosztów przejazdu i zakwaterowania, tj. zwrot rzeczywiście poniesionych kosztów. Niezgodne z intencją ustawodawcy byłoby bowiem zwracanie kosztów podróży, które się nie odbyły – takie ryzyko powstaje w sytuacji ryczałtowego określenia z góry owego zwrotu kosztów. Sąd wprawdzie nie zakazał ryczałtowego ustalania wysokości tych kosztów podróży, ale wskazał na konieczność dopasowania ich wysokości do rzeczywistej i przewidywalnej wysokości, z uwzględnieniem możliwości pomniejszenia, w razie nieodbycia podróży. Podobne uwagi, zdaniem WSA, odnoszą się również do diet mających kompensować sołtysowi utracone korzyści związane z pełnieniem funkcji społecznej. Diety powinny być również adekwatne do wykonywanych obowiązków, stąd WSA wskazał np. na konieczność uwzględnienia możliwości potrącenia diety z tytułu nieobecności na posiedzeniach. Wykładnia prezentowana przez WSA sprowadza się do stanowiska, że wprawdzie ustawa przewiduje możliwość przyznania sołtysowi zwrotu kosztów i diet z tytułu pełnionej funkcji, ale nie należy tracić z pola widzenia faktu, że funkcja ta ma wymiar społeczny i pełniona jest bez wynagrodzenia. Skoro tak, to należy tę możliwość interpretować wąsko, wyłącznie jako możliwość zwrotu kosztów podróży oraz rekompensatę utraconych korzyści związanych z pełnieniem społecznej funkcji, a nie źródło dodatkowego zarobku.

w przypadku absencji przewodniczącego na posiedzeniach. Sąd uznał, że ustalając dietę w formie miesięcznego ryczałtu, rada w sposób niebudzący wątpliwości po-

winna określić zasady potrącenia diet z tytułu nieobecności radnego.

Wyrok WSA w Opolu z 27 lipca 2009 r., II SA/Op 188/09, niepublikowany.