

P. Kasperska



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.89.3.2016.NB



Wrocław, dnia 20 stycznia 2016 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

- **rozdziału 2 § 2 ust. 1 we fragmencie** „Dokonuje kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia w stosunku do podmiotów gospodarczych prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejsce sprzedaży, w tym celu powołuje się minimum 3 osobowe zespoły; zespoły kontrolne komisja ustala sama spośród swoich członków, który sporządza protokół z podejmowanych czynności kontrolnych.”,

- **rozdziału 5 § 5 ust. 1 we fragmencie** „obejmujące jednocześnie zwrot kosztów podróży”

załącznika do uchwały nr XVI/132/2015 Rady Gminy Niechlów z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Niechlów na rok 2016”.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 18 grudnia 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2015 r. poz. 1286 ze zm.), zwaną dalej ustawą oraz art. 10 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012r., poz. 124 ze zm.) Rada Gminy Niechlów podjęła uchwałę **Nr XVI/132/2015** w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Niechlów na rok 2016, zwaną dalej także uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 30 grudnia 2015 roku.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Organ Nadzoru stwierdził, że zapis **rozdziału 2 § 2 ust. 1 we fragmencie** „Dokonuje kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia w stosunku do podmiotów gospodarczych prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejsce sprzedaży, w tym celu powołuje się minimum 3 osobowe zespoły; zespoły kontrolne komisja ustala sama spośród swoich członków, który sporządza protokół z podejmowanych czynności kontrolnych.” załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października

1982 roku (Dz. U. z 2015 r. poz. 1286 ze zm.) i zapis **rozdziału 5 § 5 ust. 1** we fragmencie „, obejmujące jednocześnie zwrot kosztów podróży” załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4¹ ust. 2, ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanym zakresie.

Z podstawy prawnej kwestionowanej uchwały wynika, że łączy ona treści właściwe dla gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałania narkomanii.

Zgodnie z art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin. W szczególności zadania te obejmują: 1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu, 2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie, 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych, 4) wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych, 5) podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13¹ i 15 ustawy oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego, 6) wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej.

Na podstawie art. 4¹ ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi: „Realizacja zadań, o których mowa w ust. 1, jest prowadzona w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uchwalanego corocznie przez radę gminy”.

Natomiast, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii: „Przeciwdziałanie narkomanii należy do zadań własnych gminy, obejmujących: 1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i osób zagrożonych uzależnieniem, 2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy narkomanii, pomocy psychospołecznej i prawnej, 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie zajęć sportowo rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych, 4) wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów narkomanii, 5) pomoc społeczną osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych dotkniętym ubóstwem i wykluczeniem społecznym i integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu socjalnego.”.

Na podstawie art. 10 ust. 2 i 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii: „Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w celu realizacji zadań, o których mowa w ust. 1, opracowuje projekt Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii (...) uwzględniając zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 1-3 oraz kierunki działań wynikające z Krajowego Programu (...) Gminny Program uchwała rada gminy.

W rozdziale 2 § 2 ust. 1 załącznika do uchwały uregulowano zadania Gminnej Komisji, stanowiąc, że Komisja „Dokonuje kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia w stosunku do podmiotów gospodarczych prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejsce sprzedaży, w tym celu powołuje się minimum 3 osobowe zespoły; zespoły kontrolne komisja ustala sama spośród swoich członków, który sporządza protokół z podejmowanych czynności kontrolnych.”

Tymczasem w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi: „Organ zezwalający lub, na podstawie jego upoważnienia, straż gminna lub członkowie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych dokonują kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia”. Z regulacji tej jednoznacznie wynika, że od decyzji organu zezwalającego – tj. organu wykonawczego gminy – czy będzie dokonywał kontroli osobiście, czy też upoważni straż gminną lub członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Rada nie ma zatem możliwości wskazywania, że kontrolę przeprowadzają członkowie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Jest to wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego gminy, co zawsze należy oceniać, jako istotne naruszenie prawa. Ponadto, biorąc pod uwagę regulacje zawarte w ustawie o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi: 1) organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (art. 33 ust. 2) oraz 2) kierownik urzędu, którym jest organ wykonawczy gminy, wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 w związku z ust. 3), wskazać należy, iż rozdział 2 § 2 ust. 1 w zakwestionowanym fragmencie załącznika do uchwały sprzeczny jest z obowiązującymi przepisami prawa.

Na podstawie powyższego stwierdzić należy, że ustawodawca przekazując organowi stanowiącemu gminy kompetencje do uchwalenia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, nie przewidział, aby jednym z jego elementów miały być regulacje dotyczące przeprowadzenia kontroli sprzedaży napojów alkoholowych. Przeciwnie, ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wyraźnie przekazuje uprawnienie do działania w tym zakresie organowi wykonawczemu gminy, dlatego też podjęcie przedmiotowej uchwały w kwestionowanej części uznać należy za nieuprawnione wkraczanie w zakres kompetencji organu wykonawczego, co stanowi istotne naruszenie prawa. Działanie rady, jako niezajdujące prawnego umocowania powoduje skutek w postaci stwierdzenia nieważności uchwały w części wskazanej na wstępie.

W ramach w/w Programu powołana została Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów alkoholowych, której zadania określa art. 4¹ ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Jednocześnie treść przepisu art. 4¹ ust. 5 ustawy przyznaje kompetencję Radzie Gminy do określenia zasad wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w gminnych programach rozwiązywania problemów alkoholowych.

W rozdziale 5 § 5 ust. 1 załącznika do uchwały Rada ustanowiła zasady wynagradzania członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Gminie Niechlów wprowadzając zapis, zgodnie z którym Członkom Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych przysługuje wynagrodzenie, w postaci diety, „obejmujące jednocześnie zwrot kosztów podróży”.

Do kompetencji Rady Gminy należy bowiem zgodnie z art. 4¹ ust. 5 ustawy określenie w gminnym programie rozwiązywania problemów alkoholowych, zasad wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Kwestionowany przez Organ Nadzoru zapis uchwały wykracza jednak poza przyznaną Radzie kompetencję, regulując kwestie unormowane już ustawą. Podkreślenia wymaga fakt, iż z prawodawstwa wynika wprost regulacja, która mówi, że dieta przysługująca członkom gminnej komisji jest świadczeniem odrębnym od świadczenia, jakie przysługuje z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych.

Zauważyć należy, że pojęcie podróży służbowej definiuje art. 77⁵ § 1 Kodeksu pracy z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502). Zgodnie z brzmieniem w/w przepisu: „Pracownikowi wykonującemu na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub poza stałym miejscem pracy przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową.”. Tak więc z treści art. 77⁵ § 1 Kodeksu pracy wynika, iż podróż służbowa ma miejsce jedynie w przypadku wykonywania zadania służbowego na polecenie pracodawcy poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy lub poza stałym miejscem pracy.

Przy omawianym zagadnieniu należy zwrócić uwagę, że w rozumieniu Kodeksu Pracy, wyrażona regulacja dotycząca podróży służbowych odnosi się jedynie do osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. W przypadku zaś osób wykonujących swoje obowiązki służbowe na podstawie umowy zlecenia, wyrażona norma nie znajduje zastosowania. Wówczas, zasady określające zwrot kosztów dla pracownika powinny zostać określone w samej umowie zlecenia. Jeżeli jednak umowa nie zawiera odpowiednich regulacji, zwrot powinien nastąpić w wysokości określonej między zleceniodawcą a zleceniobiorcą. Zgodnie bowiem z art. 742 Kodeksu Cywilnego, dający zlecenie powinien zwrócić przyjmującemu zlecone wydatki, które ten poczynił w celu należytego wykonania zlecenia wraz z odsetkami ustawowymi.

Należy także zauważyć, iż dojazd członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych do miejsca pracy w miejscowości Niechlów nie jest podróżą służbową, a w związku z tym nie przysługuje za niego zwrot kosztów.

Powszechnie przyjmuje się, że świadczenia wypłacane przez pracodawcę na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową pracownika nie są składnikiem wynagrodzenia za wykonaną pracę, lecz stanowią zwrot zwiększonych kosztów wynikających ze świadczenia pracy poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy lub poza stałym miejscem pracy (wyrok SN z 15.02.2000 r., I PKN 536/99). W związku z powyższym nieuprawnionym jest po pierwsze określanie wysokości zwrotu kosztów podróży w ramach wynagrodzenia; zwrot kosztów podróży takiego charakteru nie ma. Dalej, skoro celem zwrotu kosztów podróży służbowej jest pokrycie zwiększonych kosztów wynikających ze świadczenia pracy poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy lub poza stałym miejscem pracy, to istnieje potrzeba każdorazowego obliczenia tych kosztów. Na koszty te składać się będą diety na pokrycie zwiększonych kosztów wyżywienia, zwrot kosztów przejazdów, noclegów; dojazdów środkami komunikacji miejscowej oraz innych udokumentowanych wydatków, określonych przez pracodawcę odpowiednio do uzasadnionych potrzeb. Nie ulega wątpliwości, że w każdym konkretnym przypadku koszty te kształtować się mogą różnorodnie. W związku z tym niedopuszczalne jest określanie tych kosztów jedną zryczałtowaną kwotą.

Powyższe potwierdza również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w Wyroku z dnia 26 lutego 2008 r., II SA/Op 569/07, Lex. Sąd w orzeczeniu tym wskazał, iż nie można utożsamiać pojęcia diety z kosztami podróży służbowej, albowiem przez pojęcie diety można rozumieć zwrot ogólnych kosztów związanych z pełnieniem funkcji, 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 o samorządzie gminnym wyraźnie wyodrębniają oba te pojęcia, co oznacza konieczność respektowania jednej z podstawowych reguł wykładni prawa i poszukiwania odrębnych dla tych pojęć desygnatów. W ocenie Sądu nie zasługuje zatem na aprobatę rozumowanie, z którego wynikałoby przyjęcie, że może być przyznana miesięcznie jedna zryczałtowana kwota obejmująca tak dietę jak i zwrot kosztów podróży służbowej. Mając na względzie stanowisko judykatury, oczywistym jest bowiem, iż ustalenie z góry wysokości kosztów podróży służbowej, godziłoby w specyfikę i charakter tej instytucji, gdyż nie niemożliwym jest ustalenie, a także sprecyzowanie przez Radę stałych kwot zwrotu kosztów podróży służbowych.

Dodatkowo zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 167): „ 2. Z tytułu podróży krajowej oraz podróży zagranicznej, odbywanej w terminie i miejscu określonym przez pracodawcę, pracownikowi przysługują: 1) diety; 2) zwrot kosztów: a) przejazdów, b) dojazdów środkami komunikacji miejscowej, c) noclegów, d) innych niezbędnych udokumentowanych wydatków, określonych lub uznanych przez pracodawcę odpowiednio do uzasadnionych potrzeb.

Rozporządzenie reguluje więc już wysokość oraz warunki ustalania należności przysługujących pracownikowi, w związku z okolicznością zatrudnienia w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że brak jest podstaw prawnych dla Rady do regulacji kwestii ze zwrotem kosztów podróży służbowych w zasadach wynagradzania członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Gminy Niechlów. W ocenie Organu Nadzoru, nie zasługuje na aprobatę pogląd z którego wynika, przyjęcie, że w skład diety wchodzi również kwoty stanowiące zwrot kosztów podróży służbowej.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Paweł Hreniak