



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 lipca 2024 r.

Poz. 6624

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.243.2024.1

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

orzekam:

nieważność uchwały nr III/42/IX/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 11 czerwca 2024 r. w sprawie zasad przyznawania diet i zwrotu kosztów podróży służbowej członkom organów jednostek pomocniczych – osiedli - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 11 czerwca 2024 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr III/42/IX/2024 w sprawie zasad przyznawania diet i zwrotu kosztów podróży służbowej członkom organów jednostek pomocniczych – osiedli, dalej „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 37b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 18 czerwca 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Ocenianą uchwałą Rada Miasta Poznania ustaliła zasady przyznawania diet i zwrotu kosztów podróży służbowej członkom organów jednostek pomocniczych – osiedli.

W § 1 ust. 1 uchwały rada postanowiła: „Rada osiedla może przyznać członkom organów osiedla diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych, ze środków wolnych, o których mowa w § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały Nr XCVII/1875/VIII/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 6 lutego 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad naliczania środków budżetowych dla osiedli”.

„Przyznanie diety następuje na wniosek członka rady lub zarządu osiedla, na podstawie uchwały rady osiedla określającej osobę, której została przyznana, wysokość diety oraz okres, na który została przyznana” - § 3 uchwały.

Ponadto w § 1 uchwały rada określiła również: maksymalną wysokość środków, która może zostać przeznaczona przez radę osiedla na diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych w okresie 5-letnim (ust. 2), wysokość środków na diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych w roku budżetowym oraz w roku budżetowym, w którym upływa kadencja rady osiedla (ust. 3 i 6), a także maksymalną miesięczną wysokość diety przysługującą członkowi organu osiedla (ust. 4 -5).

Zgodnie z art. 37b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.), dalej „u.s.g.”, rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej

(ust. 1); rada gminy może ustanowić zasady, na jakich członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady osiedla (osiedla), rady sołeckiej, będzie przysługiwała dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej (ust. 2).

Z brzmienia przepisu art. 37b u.s.g. jednoznacznie wynika, że ustawodawca przyznał radzie gminy (w niniejszej sprawie: Radzie Miasta Poznania) możliwość ustanowienia zasad, na jakich m.in. przewodniczącemu oraz członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady osiedla, będzie przysługiwała dieta oraz (lub) zwrot kosztów podróży służbowej.

Tymczasem w niniejszej sprawie Rada Miasta Poznania przyznane jej przez ustawodawcę uprawnienie sędowała na rady poszczególnych osiedli (§ 1 ust. 1, § 3 uchwały), jednocześnie określiła zasady, jakie rady osiedli powinny stosować przyznając diety oraz (lub) zwrot kosztów podróży „członkom organów jednostek pomocniczych – osiedli” (zob. § 1 ust. 2 – 6, § 3, § 5 uchwały).

W ocenie organu nadzoru nie jest to prawidłowa realizacja upoważnienia ustawowego skierowanego, co jeszcze raz należy podkreślić, do Rady Miasta Poznania.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym ugruntowane jest stanowisko, w świetle którego „Zakaz subdelegacji, tj. zakaz przekazywania sobie kompetencji przez same organy administracyjne bez specjalnego upoważnienia ustawowego wynika właśnie stąd, że kompetencja organów administracyjnych jest z zasady wyznaczana ustawowo i należy do tzw. materii ustawowej, czyli do obszaru, który nie może być regulowany aktami niższego rzędu. W orzecznictwie podkreśla się, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny i wskazuje na zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii” – wyrok WSA w Warszawie z 10 maja 2023 r., VII SA/Wa 240/23, CBOSA (por.: wyrok WSA w Poznaniu z 3 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 147/24, CBOSA).

Podsumowując, przekazanie przysługujących z mocy prawa Radzie Miasta Poznania kompetencji umożliwiających stanowienie o zasadach, na jakich m.in. przewodniczącemu i członkom organu wykonawczego osiedla oraz członkom rady osiedla będzie przysługiwała dieta oraz (lub) zwrot kosztów podróży służbowej na rzecz innego podmiotu – rady osiedla, stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały.

Organ nadzoru zwraca także uwagę, że prawo do diety nie ma charakteru wnioskowego („Przyznanie diety następuje na wniosek członka rady lub zarządu osiedla (...)” - § 3 uchwały), a jest ściśle powiązane z aktywnością członka organu osiedla w wykonywaniu przez niego tej funkcji, na co zresztą rada zwróciła uwagę stanowiąc w § 2 ust. 1 uchwały: „Dieta stanowi rekompensatę kosztów związanych z wykonywaniem funkcji w organach osiedla i z realizacją zadań osiedla”. Oznacza to, że brak jest podstaw prawnych do uzależniania prawa do otrzymania diety od uprzedniego złożenia wniosku przez osobę uprawnioną.

Zdaniem organu nadzoru brak jest również podstaw prawnych do przyznania diety na przyszłość, na z góry określony okres (przyznając dietę określa się „okres, na który została przyznana” – § 3 uchwały; „Przy określaniu (...) okresu przyznania diety (...)” – § 4 uchwały). Dieta nie jest bowiem świadczeniem okresowym, a jest – jak już podkreślono – świadczeniem ściśle związanym z aktywnością członka organu osiedla i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją.

Organ nadzoru w tym miejscu szczególnie chciałby podkreślić, że dieta stanowi rekompensatę za utracone przez członka organu osiedla zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym. Tym samym przyjęć należy, że art. 37b u.s.g. zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem funkcji społecznej przez członka organu osiedla. Skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem danej funkcji, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą (por. wyrok WSA w Gliwicach z 20 kwietnia 2022 r., III SA/Gl 275/22, CBOSA).

Zatem określenie zasad, na jakich członkom organów osiedla będzie przysługiwała dieta, może przybrać różnorodną formę, jednakże z zasad tych musi jasno wynikać „komu, za co i w jakiej wysokości dieta przysługuje” – wyrok WSA w Gliwicach z 14 marca 2023 r., III SA/Gl 787/22, CBOSA.

Analiza uchwały prowadzi do wniosku, że rada nie określa wysokości diet przysługujących członkom organów osiedli – gdyż jak już wyżej wskazano – kompetencję w tym zakresie rada w sposób nieuprawniony przekazała radom osiedli.

Jednocześnie organ nadzoru podkreśla, że choć przepisy u.s.g. nie regulują za co członkom organów osiedli przysługuje dieta, to uwzględniając jej rekompensacyjny charakter, wskazać należy, że ustalane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasady, winny być powiązane z aktywnością lub brakiem aktywności członka organu osiedla w wykonywaniu przez niego tej funkcji. Istotnym jest też zwrócenie uwagi, że wymóg skorelowania zasad przyznawania diety członkowi organu osiedla z jego aktywnością nie wyklucza możliwości ustalenia diety w formie ryczałtu. Przy ustaleniu diety w formie ryczałtu trzeba jednak mieć na uwadze, że zakresem regulacji uchwały winna być objęta sytuacja, gdy członek organu osiedla przez dłuższy czas nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji, czyli nie ponosi żadnych kosztów – zob. wyrok NSA z 2 września 2016 r., II OSK 1449/16, CBOSA.

Ponadto w ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych dla rady do wskazywania w uchwale podejmowanej na podstawie art. 37b u.s.g. z jakich środków będą wypłacane diety i zwrot kosztów podróży służbowej członkom organów osiedli, jak to uczyniła rada mocą § 1 uchwały: „ze środków wolnych, o których mowa w § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały Nr XCVII/1875/VIII/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 6 lutego 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad naliczania środków budżetowych dla osiedli”. Jak już wcześniej podkreślono, z art. 37b u.s.g. wypływa kompetencja jedynie do określenia zasad na jakich osobom wymienionym w tym przepisie będzie przysługiwała dieta oraz (lub) zwrot kosztów podróży służbowej, a nie kompetencja do określania źródeł finansowania tych świadczeń.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale, to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt (lub jego część) nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt (czy jego część) nie wywołuje skutków prawnych od samego początku - wyrok NSA z 13 czerwca 2024 r., III OSK 4529/21; wyrok WSA w Warszawie z 16 listopada 2023 r., VIII SA/Wa 525/23; wyrok WSA w Krakowie z 12 marca 2024 r., II SA/Kr 101/24 - CBOSA.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta Poznania

Prezydent Miasta Poznania