WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.53.1.2019.MS6

Wrocław, 11 stycznia 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Kondratowice Nr II/6/2018 z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia limitu kilometrów na jazdy lokalne dla Wójta Gminy Kondratowice.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 grudnia 2018 r., powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz na art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260) oraz na § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy, Rada Gminy Kondratowice podjęła uchwałę Nr II/6/2018 w sprawie ustalenia limitu kilometrów na jazdy lokalne dla Wójta Gminy Kondratowice, zwaną dalej także uchwałą.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 stycznia 2019 r.

W trakcie analizy przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru uznał, iż została ona podjęta bez podstawy prawnej oraz z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych w związku z § 1 ust. 1 i § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy, gdyż Rada Gminy nie jest pracodawcą w rozumieniu tych przepisów ustawy i rozporządzenia, a ustalony limit kilometrów nie jest wynagrodzeniem Wójta Gminy Kondratowice.

W treści uchwały Nr II/6/2018 Rada Gminy Kondratowice ustaliła Wójtowi Gminy miesięczny limit przebiegu kilometrów w jazdach lokalnych przy użyciu prywatnego samochodu osobowego.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Kondratowice powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który wskazuje radę gminy, jako wyłącznie właściwą do: „(…) 2) ustalania wynagrodzenia wójta, stanowienia o kierunkach jego działania oraz przyjmowania sprawozdań z jego działalności;", na art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym: „2. Czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności - wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały." oraz na § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy, który stanowi: „2. Limit, o którym mowa w ust. 1, ustalony w zależności od liczby mieszkańców w danej gminie lub mieście, w których pracownik jest zatrudniony, nie może przekroczyć, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4: 1) 300 km - do 100 tys. mieszkańców, (…)".

Na wstępie należy zauważyć, iż przywołany przez Radę Gminy Kondratowice przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który wskazuje radę gminy, jako wyłącznie właściwą do ustalenia wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności nie odnosi się do ustalenia limitu kilometrów przy użyciu prywatnego samochodu

osobowego. Przedmiotowa uchwała nie ustala bowiem wynagrodzenia wójta, nie stanowi o kierunkach jego działania, ani nie odnosi się także do przyjmowania sprawozdań z jego działalności.

Paragraf 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy, określa maksymalny limit kilometrów na jazdy lokalne, jaki może być przyznany pracownikowi w zależności od liczby mieszkańców w danej miejscowości. Nie wskazuje w żaden sposób upoważnienia dla Rady Gminy do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia limitu kilometrów na jazdy lokalne dla Wójta Gminy Kondratowice. W rozporządzeniu wskazano jedynie, że ustaleń w tym zakresie dokonuje pracodawca.

Rozporządzenie nie definiuje użytego pojęcia „pracodawcy", a zatem niezbędnym jest odniesienie się do przepisów ustawy o pracownikach samorządowych , w celu konkretyzacji osób (podmiotów) uprawnionych do podjęcia opisanych czynności jako „pracodawca" w stosunku do wójta gminy jako pracownika samorządowego zatrudnianego na podstawie wyboru. Jak już wskazano powyżej, zgodnie z art. 8 ust .2 tej ustawy, czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności - wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały.

Warto zwrócić uwagę, że przepis art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych rozróżnia 3 kategorie czynności związanych ze stosunkiem pracy wójta gminy (burmistrza) i określa katalog podmiotów uprawnionych do ich dokonywania w imieniu pracodawcy czyli urzędu gminy. I tak, czynności związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy wykonuje przewodniczący rady gminy; rada gminy zaś ustala, w drodze uchwały, wynagrodzenie wójta (burmistrza). Pozostałych, nie wymienionych czynności związanych ze stosunkiem pracy dokonuje zaś wyznaczona przez wójta (burmistrza) osoba zastępująca lub sekretarz gminy.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, czynności dotyczące ustalenia wójtowi gminy miesięcznego limitu kilometrów na jazdy lokalne nie mieszczą się w zakresie działań związanych z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy czy ustaleniem wynagrodzenia wójta gminy. Treść przedstawionej regulacji wskazuje zatem, że osobą uprawnioną do ich dokonania, w imieniu urzędu gminy jako pracodawcy, jest wyznaczona przez wójta (burmistrza) osoba zastępująca lub sekretarz gminy.

Rada gminy nie posiada uprawnień pracodawcy określonych przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy. Organ stanowiący gminy, mocą art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym został upoważniony wyłącznie do ustalenia wynagrodzenia wójta gminy.

Podobnie w tej kwestii wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 21 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Op 238/15).

Mając powyższe na uwadze należy zauważyć, że naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały stanowi istotne naruszanie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości (wyrok NSA z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. akt I OSK 1287/06 , wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r., sygn. akt IV SA/WA 2296/06).

Ze względu na powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak