



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 21 czerwca 2024 r.

PN.III.4131.1.35.2024

**Pan
Adam Adamczyk
Przewodniczący
Rady Gminy Rudniki
ul. Wojska Polskiego 12
46-325 Rudniki**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr II/5/2024 Rady Gminy Rudniki z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie ustalenia miesięcznego limitu kilometrów dla Wójta Gminy Rudniki – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 16 maja 2024 r. Rada Gminy Rudniki, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609), zwanej dalej u.s.g., oraz § 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 roku w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271 z późn. zm.), zwanego dalej Rozporządzeniem, Rada Gminy Rudniki podjęła uchwałę II/5/2024 w sprawie ustalenia miesięcznego limitu kilometrów dla Wójta Gminy Rudniki.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 maja 2024 r.

W § 1 kwestionowanego aktu Rada Gminy ustaliła dla Wójta Gminy Rudniki miesięczny limit przebiegu kilometrów za używanie własnego samochodu osobowego

do celów służbowych na obszarze gminy w wysokości 300 kilometrów. Na mocy § 2 uchwały upoważniła Przewodniczącą Rady Gminy do zawarcia z Wójtem Gminy Rudniki umowy cywilno-prawnej o używanie własnego samochodu osobowego w celach służbowych. Ponadto uchwała została zakwalifikowana do kategorii aktów kierownictwa wewnętrznego.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta bez podstawy prawnej oraz z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz § 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Rozporządzenia, ponieważ Rada Gminy Rudniki nie jest pracodawcą w rozumieniu tych przepisów ustawy i Rozporządzenia, a ustalony limit kilometrów nie jest wynagrodzeniem Wójta Gminy Rudniki.

Wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Natomiast powołane Rozporządzenie w § 1 ust. 1 reguluje, że zwrot kosztów używania przez pracownika w celach służbowych dojazd lokalnych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy, zwanych dalej "pojazdami do celów służbowych", następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej, zawartej między pracodawcą a pracownikiem, o używanie pojazdu do celów służbowych, na warunkach określonych w rozporządzeniu. Za to w § 3 ust. 1 Rozporządzenia ustawodawca zawarł, iż miesięczny limit kilometrów na jazdy lokalne, z uwzględnieniem ust. 2-4, ustala pracodawca. Rozporządzenie nie definiuje użytego pojęcia „pracodawcy” dlatego też 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.

Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 530), zwanej dalej ustawą, pracodawcą wójta jest urząd gminy a 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. Analizując treść art. 8 ust. 2 ustawy wskazać należy, że ustawodawca upoważnił radę gminy do ustalenia wynagrodzenia wójta powierzając inne czynności związane ze stosunkiem pracy odpowiednio przewodniczącemu rady gminy i wyznaczonej przez wójta osobie zastępującej lub sekretarzowi gminy. Przepis ten, jako norma kompetencyjna, powinien być zatem interpretowany w sposób ścisły, a w konsekwencji, jako naruszającą zasadę legalizmu musi zostać każda uchwała rady gminy, która wykracza poza materię mieszczącą się w pojęciu "wynagrodzenie" (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, sygn. akt IV SA/GI 4119/11, LEX nr 821596).

Odnosząc się do sposobu przedstawienia pojęcia "wynagrodzenie" w niniejszym przypadku zwrócić uwagę należy na art. 36 ustawy, zgodnie z którym wynagrodzenie stosowne do stanowiska, jakie przysługuje pracownikowi samorządowemu, to wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne, dodatek funkcyjny oraz dodatek specjalny. Zwrócić uwagę również należy na zapis art. 43 ust. 1 ustawy, który odsyła w sprawach nieuregulowanych w ustawie do przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r., poz. 1465).

W ocenie organu nadzoru czynności dotyczące ustalenia wójtowi gminy miesięcznego limitu kilometrów za używanie własnego samochodu osobowego do celów służbowych na obszarze gminy nie mieszczą się w zakresie działań związanych z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy czy ustaleniem wynagrodzenia wójta gminy. Treść powołanych wyżej regulacji wskazuje zatem, że osobą uprawnioną do ich dokonania, w imieniu urzędu jako pracodawcy, jest wyznaczona przez wójta osoba zastępująca lub sekretarz gminy. Rada gminy nie posiada uprawnień pracodawcy określonych przepisami Rozporządzenia. Organ stanowiący gminy, mocą art. 8 ust. 2 ustawy został upoważniony wyłącznie do ustalenia wynagrodzenia wójta gminy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Op 238/15, Opublikowano: NZZS 2015/5/3).

Podjęcie przez radę gminy uchwały w danej sprawie, pomimo braku ustawowej podstawy jest istotnym naruszeniem prawa, skutkującym nieważnością uchwały, jako pozbawionej rzeczywistej podstawy prawnej. W niniejszej sprawie taka okoliczność wystąpiła, bowiem z przywołanych powyżej w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały przepisów, jak i z żadnych innych przepisów prawa nie wynika upoważnienie ustawowe do ustalenia miesięcznego limitu przebiegu kilometrów dla wójta.

Mając powyższe na uwadze należy zauważyć, że naruszenia prawa takie 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 naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. akt I OSK 1287/06, LEX nr 320891, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r., sygn. akt IV SA/WA 2296/06, LEX nr 320813).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Joanna Sachanbińska
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Daria Dec, Kierownik, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 284.