



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 lutego 2024 r.

Poz. 1105

Sygn. akt III SA/Lu 474/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 października 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak
Sędziowie: Sędzia WSA Anna Strzelec (sprawozdawca)
Sędzia WSA Iwona Tchórzewska

po rozpoznaniu w dniu 24 października 2023 r.

na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Końskowola

z dnia 1 lutego 2023 r. nr LIV/332/2023

w przedmiocie ustalenia stawki za 1 km przebiegu pojazdu uwzględnianej przy obliczaniu zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Sygn. akt III SA/Lu 474/23

Uzasadnienie

Rada Gminy Końskowola w dniu 1 lutego 2023 r. podjęła uchwałę nr LIV/332/2023 w sprawie ustalenia stawki za 1 km przebiegu pojazdu uwzględnianej przy obliczaniu zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców.

W § 1 uchwały ustalono stawki za 1 km przebiegu pojazdu, uwzględnianej przy obliczaniu zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży, uczniów oraz rodziców w wysokości:

- 1) dla pojazdu o pojemności skokowej silnika do 900 cm³ - 0,89 zł,
- 2) dla pojazdu o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³ - 1,15 zł.

W § 2 uchwały postanowiono o utracie mocy uchwały nr LI/306/2022 Rady Gminy Końskowola z dnia 7 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia stawki za 1 km przebiegu pojazdu uwzględnianej przy obliczaniu zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców.

Wykonanie przedmiotowej uchwały powierzono Wójtowi Gminy Końskowola (§ 3 uchwały).

W § 4 uchwały wskazano natomiast, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

Wojewoda Lubelski (dalej: Wojewoda, organ nadzoru) w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wniósł o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru takie określenie w § 4 przedmiotowej uchwały terminu jej wejścia w życie istotnie narusza art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2003 r., poz. 900 ze zm.), dalej też jako ustawa, w związku z § 2 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 (Dz. U. z 2002 r., Nr 27, poz. 271, ze zm.), dalej: rozporządzenie z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania i dokonywania zwrotu kosztów.

Wojewoda wskazał, że w myśl art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe, stawkę za 1 kilometr przebiegu pojazdu określa rada gminy, w drodze uchwały, przy czym stawka ta nie może być niższa niż określona w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2201 ze zm.), czyli przepisach powołanego wyżej rozporządzenia z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów.

Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 22 grudnia 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. z 2023 r., poz. 5), dalej: rozporządzenie zmieniające, wprowadzono nowe brzmienie § 2 w rozporządzeniu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów. Rozporządzenie zmieniające weszło w życie od dnia 17 stycznia 2023 r. Rozporządzenie to wprowadza nową, wyższą wysokość stawek za 1 kilometr przebiegu pojazdu i nie zawiera przepisów przejściowych. W systemie prawa brak zatem przepisów, które utrzymywałyby czasowo w mocy przepisy prawa miejscowego uchwalone w poprzednim stanie prawnym, w szczególności żadnych rozwiązań w tym zakresie nie zawiera ustawa Prawo oświatowe.

W konsekwencji należy stwierdzić, zdaniem Wojewody, że od dnia 17 stycznia 2023 r. obowiązujące w gminie stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu, ustalone na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe nie mogą być niższe niż określone w powołanym rozporządzeniu zmieniającym.

Wojewoda odwołał się do zasad techniki prawodawczej, przyjętych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad

techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), dalej: zasady techniki prawodawczej i wskazując na treść § 32 ust. 1 zasad techniki prawodawczej, który ma odpowiednie zastosowanie to aktów prawa miejscowego uzasadniał, że poprzednio obowiązujący akt prawa miejscowego w tym przedmiocie utracił moc obowiązującą z dniem 17 stycznia 2023 r., czyli z dniem wejścia w życie przepisów rozporządzenia zmieniającego.

Zmiana rozporządzenia w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów doprowadziła do sytuacji, w której z jednej strony w świetle art. 39a ustawy Prawo oświatowe zostały zwiększone minimalne stawki zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców, ale zarazem utraciły moc przepisy prawa miejscowego określające wysokość tych stawek określonych na terenie Gminy Końskowola.

Zmierzając do rozwiązania tej sytuacji w sposób pozwalający urzeczywistnić wynikające z ustawy prawo zwrotu rodzicom kosztów przewozu, także za okres, w którym nie istniały przepisy prawa miejscowego regulujące jego wysokość, należy w ocenie organu nadzoru, przyjmując, że ustawodawca wymaga, by prawu miejscowemu uchwalanemu na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe nadać moc obowiązującą od daty wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego. Pozwala na to przepis art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych. Zgodnie z tym przepisem nie wyłącza się możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowej sprawie uzasadnieniem konieczności podjęcia uchwały z mocą obowiązującą od 17 stycznia 2023 r. jest obowiązek realizacji wytycznych wynikających z upoważnienia ustawowego określonego w art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe. Wojewoda podkreślił, że zmiana ta

nie stanowi pogorszenia sytuacji faktycznej i prawnej adresatów normy prawnej określonych w uchwale, tj. rodziców dzieci zapewniających dowóz oraz ponadto wypełnia wolę ustawodawcy, który wskazał, że stawki nie powinny być niższe aniżeli określone w przepisach rozporządzenia zmieniającego.

Brak natomiast nadania w § 4 zaskarżonej uchwały wstecznej mocy obowiązującej od dnia 17 stycznia 2023 r., tj. od daty wejścia w życie przepisów rozporządzenia zmieniającego, stanowi, w ocenie Wojewody, przejaw nieprawidłowej legislacji, uzasadniający konieczność stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Końskowola (dalej Rada Gminy, organ) wniosła o oddalenie skargi.

W ocenie Rady Gminy w świetle regulacji art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych można by przyjąć, że wprowadzenie wstecznej mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego jest możliwe, jeżeli po pierwsze nastąpi polepszenie sytuacji prawnej niektórych adresatów wprowadzanych norm, przy jednoczesnym nie pogorszeniu sytuacji innych adresatów, a po drugie jeżeli organ stanowiący należycie i wyczerpująco uzasadni konieczność wprowadzenia aktu prawa miejscowego z mocą wsteczną poprzez podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa.

Jeśli zatem Rada Gminy Końskowola nie wykazała przyczyn i okoliczności uzasadniających wsteczne obowiązywanie aktu w dniu jej podejmowania, to zdaniem organu, Wojewoda jako organ nadzoru nie może zgodnie ze swoimi kompetencjami ustawowymi w tym zakresie nakazać organowi stanowiącemu Gminy Końskowola uznania, że w przypadku podejmowania danej uchwały takowa sytuacja nadzwyczajna miała miejsce. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie ten organ, a nie organ nadzorczy.

Dalej organ wskazał, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), dalej u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Pod pojęciem sprzeczności z prawem należy więc rozumieć po prostu stan niezgodności z prawem, gdyż tylko i wyłącznie taki stan uprawnia do interwencji nadzorczej w postaci stwierdzenia nieważności. Ocena zakresu sprzeczności uchwały z prawem musi być zestawiona z dodatkowym wartościowaniem co do „istotności” naruszenia prawa.

W ocenie Rady Gminy, Wojewoda, jako organ nadzoru bezpodstawnie uzurpuje sobie prawo do stwierdzenia, czy dana uchwała rady gminy spełnia przesłanki art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, pomimo że skarżący nie jest organem który daną uchwałę podejmuje. Zdaniem organu Wojewoda jako organ nadzoru posiada wyłącznie kompetencje kontrolne odnośnie do działań organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie aktów normatywnych (uchwał i zarządzeń), które o danej treści zostały popełnione przez te organy i odnośnie do treści tam zawartych, a nie treści i rozwiązań które nie zostały zawarte w danym akcie prawnym.

Organ wskazał, że zasada niedziałania prawa wstecz, jest dyrektywą legislacyjną skierowaną do organów stanowiących prawo, jak również dyrektywą interpretacyjną dla organów stosujących prawo, dokonujących wykładni przepisów prawnych. W ocenie Rady Gminy w przypadku uwzględnienia skargi dojdzie do kuriozalnej sytuacji, gdyż wolą Wojewody było, aby zaskarżona uchwała działała z mocą wsteczną niż od dnia jej wejścia w życie według § 4 zaskarżonej uchwały. Stwierdzenie nieważności tej uchwały, spowoduje zaś, że Wójt Gminy Końskowola nie będzie miał podstawy prawnej do zawierania umów w sprawie zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców do szkół.

Z tych względów, w ocenie organu, uchwała Rady Gminy Końskowola powinna nadal obowiązywać na terenie gminy Końskowola, gdyż nie narusza ona przepisów prawa, a skarga powinna zostać oddalona.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023, poz. 1634 ze zm.), dalej: p.p.s.a obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego na podstawie ustaw szczególnych, m.in. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei z art. 91 §

4 u.s.g. wynika, że nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia w przypadku tzw. nieistotnego naruszenia prawa. Wtedy organ nadzoru ogranicza się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo sprzeczności z prawem uchwały lub zarządzenia, ustawodawca nie zdefiniował naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania takiej sankcji. Wobec treści normy art. 91 § 4 u.s.g. przyjąć należy, że stwierdzenie nieważności może nastąpić w sytuacji naruszenia prawa, które ma charakter istotny. W orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Za nieistotne naruszenie prawa należy uznać zaś takie naruszenie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak np. nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na treść aktu organu gminy (zob. wyroki w sprawach sygn. akt: III FSK 1381/22, III SA/Gd 73/23, II SA/OI 412/23 i powołaną tam literaturę, orzeczenia.nsa.gov.pl, CBOSA).

Niespornie zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała jest aktem prawa miejscowego. Charakter normy prawnej wynikający z uchwały podjętej na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe należy ocenić jako powszechnie obowiązującą na terenie gminy, skierowaną do nieograniczonego kręgu adresatów i wpływającej na uprawnienia tych podmiotów (por. wyrok w sprawie sygn. akt: II SA/Rz 349/20, III OSK 3069/21, CBOSA). Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Stosownie do art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W świetle treści art. 7 Konstytucji RP wszelkie działania organu władzy publicznej muszą być oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej, a realizując kompetencję, organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zaznaczyć przy tym należy, że normy upoważniające powinny być interpretowane ściśle.

Zgodnie z art. 39a ust. 1 ustawy Prawo oświatowe obowiązki, o których mowa w art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4 - czyli zapewnienie dzieciom przedszkolnym, uczniom i młodzieży (niepełnosprawnym, z niepełnosprawnościami) bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu - gmina spełnia poprzez zorganizowanie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci, młodzieży i uczniów we własnym zakresie albo poprzez zwrot rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców.

Zwrot kosztów jednorazowego przewozu następuje w wysokości określonej według wzoru wskazanego w ust. 2 art. 39a ustawy, zgodnie z którym koszt = (a-b) x c gdzie: a - to liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania

do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego, ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, szkoły podstawowej albo szkoły ponadpodstawowej, a także przewozu rodzica z tego miejsca

do miejsca zamieszkania lub miejsca pracy, i z powrotem; b - liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania rodzica do miejsca pracy i z powrotem, jeżeli nie wykonywałby przewozu, o którym mowa w lit. a; c - stawka za 1 kilometr przebiegu pojazdu.

W myśl art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe, stawkę za 1 kilometr przebiegu pojazdu określa rada gminy, w drodze uchwały, przy czym stawka ta nie może być niższa niż określona w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy o transporcie drogowym.

W wykonaniu delegacji z art. 34a ust. 2 ustawy o transporcie drogowym wydane

zostało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów.

Jak wskazano rozporządzenie zmieniające nadało nowe brzmienie § 2 rozporządzenia z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów wprowadzając wyższe stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu, które obecnie nie mogą być wyższe niż: 1) dla samochodu osobowego: a) o pojemności skokowej silnika do 900 cm³ - 0,89 zł, b) o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³ - 1,15 zł; 2) dla motocykla - 0,69 zł; 3) dla motoroweru - 0,42 zł.

Rozporządzenie zmieniające zostało ogłoszone w Dzienniku Ustaw z dnia 2 stycznia 2023 r. i weszło w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. dnia 17 stycznia 2023 r.

Rozporządzenie zmieniające, nie zawiera przepisów przejściowych.

Zgodzić się należy z Wojewodą, że w wykonaniu delegacji zawartej w art. 39a ust. 3 ustawy rada gminy powinna jednoznacznie uregulować materię określoną w upoważnieniu, w celu uwzględnienia lokalnych uwarunkowań i z zachowaniem wytycznych, które ustawodawca zawarł w treści upoważnienia. Słusznie zauważa Wojewoda, że z mocy odesłania zawartego w art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe, rozporządzenie wydawane na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy o transporcie drogowym wchodzi w skład szeroko ujętej podstawy prawnej uchwały podejmowanej na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe. Ustawodawca w normie tej określił istotną wytyczną co do treści aktu uchwalanego przez radę gminy w wykonaniu udzielonego upoważnienia. Tym samym obowiązujące od 17 stycznia 2023 r. w gminie stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu, ustalane na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe nie mogą być niższe niż określone w rozporządzeniu zmieniającym.

Jak trafnie zauważył też Wojewoda zgodnie z § 32 ust. 1 zasad techniki prawodawczej (mającym odpowiednie zastosowanie do rozporządzeń i aktów prawa miejscowego – odpowiednio § 132 i § 143), jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniającej do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu.

Zastosowanie powyższych zasad w przedmiotowej sprawie prowadzi do wniosku, czego Rada Gminy nie podważa, że poprzednio obowiązujący akt prawa miejscowego, określający wysokość stawek za 1 km przebiegu pojazdu uwzględnianych przy obliczaniu zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży, uczniów oraz rodziców (uchwała Rady Gminy Końskowola z dnia 7 grudnia 2022 r. ,nr LI/306/2022) utracił moc obowiązującą z dniem 17 stycznia 2023 r., czyli z dniem wejścia w życie przepisów rozporządzenia zmieniającego.

Dlatego też Rada Gminy Końskowola przyjmując w zaskarżonej uchwale z dnia 1 lutego 2003 r. regulację zawartą w § 4 uchwały poprzez wskazanie, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego doprowadziła do istotnego jednak, wbrew zarzutom skargi, naruszenia regulacji art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe.

Zaskarżona uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 9 lutego 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Lubel. poz. 1011) i weszła w życie od dnia 24 lutego 2023 r. .

Doszło zatem do sytuacji, iż od dnia 17 stycznia 2023 r. do dnia wejścia w życie zaskarżonej uchwały, czy do dnia 24 lutego 2023 r. brak było regulacji materii zawartej w upoważnieniu ustawowym z art. 39a ust. 3 skierowanym do rady gminy, co nie da się pogodzić z zasadami demokratycznego państwa prawnego i poprawnej legislacji.

Dlatego też zgodzić się należy z Wojewodą, że aby urzeczywistnić wynikające z ustawy prawo zwrotu rodzicom kosztów przewozu, także za okres, w którym nie istniały przepisy prawa miejscowego regulujące jego wysokość, należy przyjąć, że ustawodawca, w takim przypadku, nie tylko dopuszcza ale i wymaga, by prawu miejscowemu uchwalanemu na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe nadać moc obowiązującą od daty wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego.

Pozwala na to przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, zgodnie z którym przepisy art. 4 (dotyczące *vacatio legis*) nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego

państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Nie można przy tym zgodzić się z argumentacją odpowiedzi na skargę, że z wzajemnego stosunku art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych można wyprowadzić wniosek, że skoro Rada

Gminy Końskowola nie wykazała przyczyn i okoliczności uzasadniających wsteczne obowiązywanie aktu w dniu jej podejmowania, to Wojewoda Lubelski jako organ nadzoru nie może zgodnie ze swoimi kompetencjami ustawowymi w tym zakresie nakazać organowi stanowiącemu uznania, że było inaczej.

W ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie takiej interpretacji z regulacji wskazanych przepisów wyprowadzić nie można. Nie można zarzucić Wojewodzie że wyszedł poza swoje kompetencje ustawowe. Jako organ nadzoru zobowiązany był bowiem do merytorycznej weryfikacji aktu prawa miejscowego w kontekście jego zgodności z prawem, w tym z zasadami poprawnej legislacji urzeczywistniającej przypisane ustawowo normy kompetencyjne i ich zakres. Wojewoda skontrolował działania Rady Gminy Końskowola w zakresie treści zawartej w akcie prawa miejscowego, w jej § 4. Dlatego też zarzut organu co do przekroczenia kompetencji poprzez kontrolę treści i rozwiązań które nie zostały zawarte w danym akcie prawnym jest nietrafny.

Jak już wskazano ustawodawca w art. 39a ust. 3 obok normy kompetencyjnej ustanowił dla rady gminy także normę merytoryczną związaną z tą kompetencją, poprzez wskazanie, że „stawka ta nie może być niższa niż określona w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy o transporcie drogowym”.

Dlatego też zgodzić się należy z organem nadzoru, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia ze szczególną sytuacją, w której to właśnie retroaktywność aktu prawa miejscowego jest jedynym środkiem pozwalającym na zwrot rodzicom kosztów dowozu dzieci, zgodnie z wymogami art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe. Nie jest takim środkiem przyjęcie nie mającej jakichkolwiek podstaw prawnych fikcji mocy obowiązującej poprzednich aktów prawa miejscowego określających wysokość stawek za 1 kilometr przebiegu pojazdu w niższej wysokości, niż ta przewidziana rozporządzeniem zmieniającym.

Jak trafnie zwraca uwagę zarówno Wojewoda jak i Rada Gminy zasada niedziałania prawa wstecz nie ma charakteru bezwzględnego, absolutnego i w sytuacjach nadzwyczajnych ustawodawca może od niego odstąpić, np. gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji.

Państwo prawne wymaga z kolei poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i prawa. Ta zasada lojalności, jak wielokrotnie ją nazywał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, obliguje organy do takiego kształtowania przepisów aby nie powodować dla obywateli negatywnych skutków. Tu ta zasada lojalności państwa ma odniesienie do organów samorządu terytorialnego wobec mieszkańców danej społeczności.

Bez wątplenia też w okolicznościach niniejszej sprawy poprzez wprowadzenie wstecznej mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego nastąpi polepszenie sytuacji prawnej adresatów wprowadzanych norm.

Z tych wszystkich względów należało stwierdzić nieważności zaskarżonej uchwały w całości, ponieważ bez zakwestionowanego przepisu nie spełniałaby ona żadnej funkcji. Mając na uwadze powyższe sąd orzekł jak sentencji wyroku, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Sprawa została rozpoznana przez sąd na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a., na zgodny wniosek stron.