



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 29 grudnia 2022 r.

Poz. 8962

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1064.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLVII/441/22 Rady Gminy Gorzyce z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu, uwzględnianej przy obliczaniu zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców do placówek oświatowych, w części określonej w § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 1 i art. 5 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2089) oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 listopada 2022 r. Rada Gminy Gorzyce podjęła uchwałę Nr XLVII/441/22 w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu, uwzględnianej przy obliczaniu zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców do placówek oświatowych.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 39a ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP – *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „*system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym*” (K. Działocha, T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Organ stanowiący gminy również pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi art. 39a ust. 3 ustawy. Na mocy tego przepisu: *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. 180 i 209)*. Natomiast na podstawie § 2 – wydanego na podstawie ww. przepisu ustawy – 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.): *Koszty używania pojazdów do celów służbowych pokrywa pracodawca według stawek za 1 kilometr przebiegu pojazdu, które nie mogą być wyższe niż:*

1) dla samochodu osobowego:

a) o pojemności skokowej silnika do 900 cm<sup>3</sup> – 0,5214 zł,

b) o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm<sup>3</sup> – 0,8358 zł,

2) dla motocykla – 0,2302 zł,

3) dla motoroweru – 0,1382 zł.

Przywołana powyżej treść art. 39a ust. 3 ustawy jest wynikiem nowelizacji tej ustawy, dokonanej przepisem art. 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz ustawy o finansowaniu zadań oświatowych – z dniem 27 października 2022 r. Ustawodawca zupełnie odmiennie określił zakres regulacji aktu wykonawczego, jaki winien zostać podjęty na podstawie ww. upoważnienia ustawowego. Przed dniem wejścia w życie nowelizacji rada gminy obowiązana była określić corocznie – na każdy rok szkolny – średnią cenę jednostki paliwa, uwzględniając ceny jednostki paliwa w gminie. Określona przez radę gminy średnia cena paliwa służyła do ustalenia (w oparciu o określony przepisem ustawy wzór) wysokości zwrotu kosztów jednorazowego przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców. Z dniem 27 października 2022 r. nastąpiła zatem radykalna zmiana zakresu spraw powierzonych do uregulowania radzie gminy: do ustalenia wysokości zwrotu kosztu przewozu wykorzystywana jest obecnie – zamiast średniej ceny paliwa – ustalana przez radę gminy stawka przebiegu pojazdu za 1 km.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Akt prawa miejscowego przestaje obowiązywać, gdy zostanie uchylony, zastąpiony nowym aktem, czy też upłynie czas jego obowiązywania, który został wskazany w tym akcie, albo w ustawie, na podstawie której akt ten został wydany. Przyjmuje się, że „charakterystyczną cechą polskiego systemu źródeł prawa jest bardzo wyeksponowana pozycja ustawy oraz szczególnie silny związek rozporządzenia (jako aktu wykonawczego) z ustawą”, co przejawia się m.in. regułą walidacyjną, która głosi, że uchylenie albo zmiana treści przepisu upoważniającego powoduje utratę mocy obowiązującej aktu wydanego na podstawie tego przepisu (tak: S. Wronkowska, Zamknięty system źródeł prawa a implementacja prawa Unii Europejskiej, Przegląd Legislacyjny z 2008 r., nr 4, s. 74, por. też w tym zakresie postanowienie NSA z dnia 16 listopada 2007 r., sygn. akt IFSK 792/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy zauważyć, iż ustawa o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie zawiera żadnych przepisów przejściowych, które utrzymywałyby w mocy uchwały podjęte na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy w dotychczasowym brzmieniu, a które określały średnią cenę paliwa obowiązującą na rok szkolny 2022/23. W tym stanie rzeczy należy przyjąć, że uchwały te utraciły swoją moc obowiązującą – *ex lege* – z dniem 27 października 2022 r., a zatem z dniem, w którym weszła w życie nowelizacja art. 39a ust. 3 ustawy. Uchwała, jako akt podustawowy, czerpie bowiem swoją moc obowiązującą z odpowiedniego przepisu delegacyjnego zawartego w akcie prawnym rangi ustawowej i nie może funkcjonować w obrocie prawnym samodzielnie. Skoro art. 39a ust. 3 ustawy uległ istotnej nowelizacji – zmiana tekstu tego przepisu doprowadziła do istotnej zmiany wyrażonej w nim normy prawnej – to nie sposób uznać, że akty prawa miejscowego, które od dnia 27 października 2022 r. są zupełnie nieadekwatne do zakresu upoważnienia zawartego w przepisie ustawy i go nie realizują, nadal funkcjonują w obrocie prawnym.

Tymczasem w § 3 uchwały Rada wskazała, co następuje: *Traci moc uchwała NR XLI/404/22 Rady Gminy Gorzyce z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie określenia średniej ceny jednostki paliwa w Gminie Gorzyce na rok szkolny 2022/2023.* – co, stosownie do treści § 5 uchwały, miałoby nastąpić po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Tym samym organ uchwałodawczy w sposób nieuprawniony derogował akt, który już uprzednio został wyeliminowany z obrotu prawnego mocą aktu wyższego rzędu. Takie działanie pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą przyzwolonej legislacji, którą to zasadę należy rozpatrywać również w kontekście wymogu prawidłowego określenia daty wejścia w życie oraz uchylenia danego aktu prawnego, tak by adresat normy prawnej nie miał jakichkolwiek wątpliwości co do przyznanych mu uprawnień lub nałożonych na niego obowiązków.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że utrata mocy obowiązującej uchwał podjętych przed 27 października 2022 r. pozostaje bez wpływu na ważność umów dotyczących zwrotu kosztów przewozu zawartych przez gminy z rodzicami i opiekunami prawnymi. Przepisem art. 3 omawianej nowelizacji

ustawodawca przewidział bowiem, że postanowienia tych umów powinny zostać dostosowane do przepisów znowelizowanej ustawy, w terminie 60 dni od dnia jej wejścia w życie. W sposób jednoznaczny do tej kwestii odnosi się również § 4 ust. 2 uchwały, którym postanowiono, że uchwała ma zastosowanie do refundacji kosztów dowozu poczynszy od dnia 1 grudnia 2022 r.

Jak już wyżej wskazano, omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale 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, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/441/22 Rady Gminy Gorzyce – w części określonej powyżej – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**