



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 stycznia 2023 r.

Poz. 839

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.87.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LV/484/2022 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu będącej podstawą do ustalenia zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży, uczniów i rodziców, w części określonej w § 3 ust. 2 uchwały w zakresie wyrazów: *po upływie*, jako sprzecznej z 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 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Koniecpolu przyjęła uchwałę Nr LV/484/2022 w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu będącej podstawą do ustalenia zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży, uczniów i rodziców, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1082 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2022 r.

W przedmiotowej uchwale Rada Miejska wadliwie określała jej wejście w życie. W § 3 ust. 2 uchwały Rada przyjęła: *Uchwała wchodzi w życie po upływie z dniem 26.12.2022 r.*

Z powyższego zapisu nie wynika jasno, kiedy uchwała ma wejść w życie, co stanowi istotne naruszenie prawa. Konstrukcja zapisu § 3 ust. 2 uchwały pozostawia wątpliwości co do tego, czy uchwała ma wejść w życie z dniem 26.12.2022 r., czy też po upływie 26.12.2022 r., a zatem z dniem 27.12.2022 r.

Wskazania wymaga, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Jednym z formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały jest prawidłowe określenie wejścia jej w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 2677/15, LEX nr 2339622 oraz powołane w nim wyroki: WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 roku, sygn. akt: II SA/Op 58/09, LEX nr 514923 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 roku, sygn. akt II SA/Gl 851/12, LEX nr 1257345). Niewątpliwie regulacja określająca termin wejścia w życie jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy,

począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment rodzi niepewność jego adresatów, co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie aktu prawnego lub całkowity brak takiego określenia godzi w art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym *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 związanych 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).

Reasumując, konstrukcja § 3 ust. 2 uchwały pozostaje w rażącej sprzeczności z zasadą przyzwoitej legislacji wyprowadzoną z art. 2 Konstytucji RP. Na potwierdzenie powyższej tezy należy wskazać uzasadnienie wyroku TK z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715), w którym Trybunał podniósł, iż *przepisy prawne: muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*. Przepis § 3 ust. 2 uchwały nie spełnia powyższych wymogów, bowiem nie wskazuje jasno daty wejścia w życie uchwały.

W tym miejscu należy zauważyć, że obowiązek podjęcia przedmiotowej uchwały wynika z art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe. 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)*. Przywołane powyżej brzmienie przepisu art. 39a ust. 3 ustawy jest wynikiem nowelizacji tej ustawy, dokonanej przepisem art. 1 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), dalej jako „ustawa zmieniająca” – z dniem 27 października 2022 r. 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. W wyniku dokonanej nowelizacji do ustalenia wysokości zwrotu kosztu przewozu wykorzystywana jest obecnie – zamiast średniej ceny paliwa – ustalana przez radę gminy stawka przebiegu pojazdu za 1 km. Przepisem art. 3 ustawy zmieniającej ustawodawca przewidział, że postanowienia umów dotyczących zwrotu kosztów przewozu zawartych przez gminy z rodzicami i opiekunami prawnymi powinny zostać dostosowane do przepisów znowelizowanej ustawy w terminie 60 dni od dnia jej wejścia w życie, a zatem do dnia 26 grudnia 2022 r. W celu dostosowania umów do znowelizowanych przepisów niezbędne jest prawidłowe określenie stawki za przebieg pojazdu na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe przez organ stanowiący gminy w drodze uchwały, która powinna wejść w życie najpóźniej z dniem 26 grudnia 2022 r., bowiem jest to ostatni dzień na dostosowanie umów.

Powyższe pozwala na przyjęcie, że celem Rady było określenie daty wejścia w życie uchwały: z dniem 26 grudnia 2022 r., a zastosowanie zapisu *po upływie z dniem 26.12.2022 r.* wynika z omyłki pisarskiej, co potwierdza również nagranie z transmisji sesji Rady Miejskiej dostępne pod adresem <https://www.youtube.com/watch?v=fYDYf3-2HrM> (od 1:28:00). Przewodnicząca Rady, uzasadniając nadanie wstecznej mocy obowiązującej uchwale koniecznością dostosowania umów, wskazała, że uchwała ma wejść w życie „z dniem 26 grudnia 2022 roku”.

Jak wyżej wyjaśniono, przyjęcie zapisu o wejściu w życie uchwały w brzmieniu określonym w § 3 ust. 2 uchwały godzi w wyprowadzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę przyzwoitej legislacji, zatem pozostawienie § 3 ust. 2 uchwały w przyjętej konstrukcji jest niedopuszczalne. Mając jednak na względzie art. 3 ustawy zmieniającej i cel Rady, należy stwierdzić, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie z § 3 ust. 2 uchwały jedynie wyrazów: *po upływie*. Wówczas w uchwale pozostanie prawidłowy zapis: *Uchwała wchodzi w życie z dniem 26.12.2022 r.*

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LV/484/2022 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu będącej podstawą do ustalenia zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży, uczniów i rodziców – w części określonej na wstępie, 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**