



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 05 stycznia 2023 r.

Poz. 233

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1056.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 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 LXII/401/2022 Rady Gminy Istebna z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu na rok szkolny 2022/2023 w celu ustalenia zwrotu kosztów rodzicom za przewóz dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców, w części określonej w § 2 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.), 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 30 listopada 2022 r. Rada Gminy Istebna podjęła uchwałę Nr LXII/401/2022 w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu na rok szkolny 2022/2023 w celu ustalenia zwrotu kosztów rodzicom za przewóz dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców.

W podstawie prawnej Rada wskazała m.in. art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe, dalej jako „ustawa”.

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

W toku oceny legalności uchwały organ nadzoru uznał, iż w części jest ona niezgodna z prawem.

Należy zauważyć, że 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 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). 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). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Natomiast zgodnie z art. 7 Konstytucji, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy jest obowiązany działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać jego kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice jego aktywności. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, nie może ich domniemywać, a wszelkie próby rozszerzenia zakresu ustawowego upoważnienia należy uznać za naruszające prawo w stopniu uzasadniającym zastosowanie środka nadzorczego, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Z treści art. 39a ust. 1 ustawy wynika po pierwsze, że obowiązkiem gminy jest zapewnienie dzieciom i uczniom niepełnosprawnym, o których mowa w art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4 ww. ustawy, transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej placówki oświatowej, a po drugie, że obowiązkiem gminy jest zwrot kosztów przejazdu tych dzieci i uczniów oraz opiekuna do szkoły lub ośrodka, na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice (art. 39a ust. 4 ustawy). Obowiązek ustawowy zapewnienia bezpłatnego transportu do szkół i przedszkoli, umożliwiający realizację obowiązku szkolnego, może być realizowany zatem na dwa sposoby.

Zgodnie z treścią nowego brzmienia przepisu art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe, znowelizowanego ustawą z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2089), który obowiązuje od dnia 27 października 2022 r., 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 (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 180 ze zm.). Stosownie zaś do § 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: *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^3 – 0,5214 zł,

b) o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm^3 – 0,8358 zł,

2) dla motocykla – 0,2302 zł,

3) dla motoroweru – 0,1382 zł.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem ww. przepisu stawka ta, nie jest już stawką uśrednioną a uchwała nie jest podejmowana na każdy rok szkolny.

Norma kompetencyjna art. 39a ust. 3 ustawy wyznacza organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zakres spraw podlegających regulacji w treści uchwały, który obejmuje uregulowanie stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu, 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.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Charakter normatywny tej uchwały przesądza więc o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia z 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że *rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego (...) winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji (...), a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej* (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21).

W § 2 uchwały Rada postanowiła, że: *Traci moc uchwała nr LIV/353/2022 z dnia 23.06.2022 r., w sprawie określenia średniej ceny paliwa w Gminie Istebna na rok szkolny 2022/2023 w celu ustalenia zwrotu kosztów rodzicom za przewóz dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców.*

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. W doktrynie dominuje pogląd, 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 I FSK 792/07, publ. LEX nr 455185).

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 roku, 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 27.10.2022 r. są zupełnie nieadekwatne do zakresu upoważnienia zawartego w przepisie ustawy i go nie realizują, nadal funkcjonują w obrocie prawnym.

W rozpatrywanej sprawie należy więc uznać, że podjęta w poprzednim stanie prawnym uchwała nr LIV/353/2022 z dnia 23.06.2022 r. w sprawie określenia średniej ceny paliwa w Gminie Istebna na rok szkolny 2022/2023 z mocy prawa utraciła swą moc obowiązującą.

W konsekwencji Rada Gminy Istebna utraciła również uprawnienia prawotwórcze w tym zakresie. Nie mogła więc tej uchwały ani zmienić ani uchylić – albowiem nie istnieje ona już w systemie prawnym. Skutek w postaci utraty mocy obowiązującej ww. uchwały nastąpił *ipso iure* i niedopuszczalnym jest podejmowanie przez Radę jakichkolwiek regulacji prawnych w tej materii, gdyż skutki już nastąpiły z mocy prawa, i niezależnie od woli Rady.

Tymczasem przepisem § 2 uchwały Rada Gminy Istebna przewidziała, że: Traci moc uchwała nr LIV/353/2022 z dnia 23.06.2022 r., w sprawie określenia średniej ceny paliwa w Gminie Istebna na rok szkolny 2022/2023 w celu ustalenia zwrotu kosztów rodzicom za przewóz dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców – co, stosownie do treści przepisu § 5 uchwały, miałyby nastąpić po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Przepisem tym Rada nie tylko naruszyła prawo rozstrzygając o nieistniejącym akcie prawnym, ale również nieprawidłowo określiła datę utraty mocy obowiązującej uchwały nr LIV/353/2022. Pozostawienie w obrocie prawnym § 2 uchwały stworzy stan niepewności prawnej po stronie adresatów norm prawnych, tj. czy uchwała nr LIV/353/2022 Rady Gminy Istebna z dnia 23.06.2022 r., utraciła moc prawną z dniem 27 października 2022 r., czyli z datą wejścia w życie nowelizacji przepisu będącego podstawą do podjęcia tej uchwały, czy też z dniem wejścia w życie uchwały ją uchylającej, tj. po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwalenie § 2 uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 39a ust. 3 ustawy w związku z art. 1 i art. 5 ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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 samego początku (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).

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że utrata mocy obowiązującej uchwał podjętych przed 27.10.2022 r. pozostaje bez wpływu na ważność umów dotyczących zwrotu kosztów przewozu zawartych przez gminy z rodzicami i opiekunami prawnymi. Przepisem art. 3 ww. 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.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – w ww. części, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego
Elżbieta Żabicka-Łakomy