



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 05 stycznia 2023 r.

Poz. 238

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1093.2022 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 337/XLVI/2022 Rady Gminy Kroczyce z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie ustalenia stawki za 1 km przebiegu pojazdu, uwzględnianej przy obliczaniu zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży, 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 29 listopada 2022 r. Rada Gminy Kroczyce podjęła uchwałę Nr 337/XLVI/2022 w sprawie ustalenia stawki za 1 km przebiegu pojazdu, uwzględnianej przy obliczaniu zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży, 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 1 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 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). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi przepis 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)*. 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.

Przywołane powyżej brzmienie przepisu 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 br. 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.

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 Rady Gminy Kroczyce Nr 303/XLII/2022 z dnia 20 lipca 2022 r. w sprawie określenia średniej ceny jednostki paliwa w Gminie Kroczyce na rok szkolny 2022/2023 z mocy prawa utraciła swą moc obowiązującą. W konsekwencji Rada Gminy Kroczyce 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 Kroczyce przewidziała, że: *Traci moc uchwała nr 303/XLII/2022, z dnia: 20 lipca 2022 r. Rady Gminy Kroczyce w sprawie określenia średniej ceny jednostki paliwa w Gminie Kroczyce na rok szkolny 2022/2023* – co, stosownie do treści przepisu § 4 uchwały, miałyby nastąpić po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, czyli 22 grudnia 2022 r.

Jak wynika z powyższego przepisem tym Rada nie tylko naruszyła prawo rozstrzygając o nieistniejącym akcie prawnym, ale również nieprawidłowo określiła datę utraty mocy obowiązującej uchwały Nr 303/XLII/2022. Pozostawienie w obrocie prawnym kwestionowanego § 2 uchwały stworzy stan niepewności prawnej po stronie adresatów norm prawnych, co do terminu jej obowiązywania, tj. czy uchwała Nr 303/XLII/2022 z dnia 20 lipca 2022 r. utraciła moc prawną z dniem 27 października 2022 r., czyli z datą wejścia w życie nowelizacji przepisu będącego podstawą do jej podjęcia, czy też z dniem wejścia w życie uchwały uchylającej (uchwała Nr 337/XLVI/2022), tj. po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego – czyli 22 grudnia 2022 r.

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, tj. do dnia 26 grudnia br.

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 uchwały Nr 337/XLVI/2022 Rady Gminy Kroczyce z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie ustalenia stawki za 1 km przebiegu pojazdu, uwzględnianej przy obliczaniu zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży, uczniów oraz rodziców – w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia, 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