



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 13 grudnia 2024 r.

Poz. 6538



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.403.2024

z dnia 11 grudnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr X/38/2024 Rady Gminy Ludwin z dnia 19 listopada 2024 r. zmieniającej uchwałę zmieniającą w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/38/2024 Rady Gminy Ludwin z dnia 19 listopada 2024 r. zmieniającej uchwałę zmieniającą w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu.

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/38/2024 Rady Gminy Ludwin została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 listopada 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Ludwin postanowiła wprowadzić zmiany w uchwale Nr VII/25/2024 z dnia 10 września 2024 r. zmieniającej uchwałę Rady Gminy Ludwin Nr XXXVI/258/2022 z dnia 12 grudnia 2022 r. w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu.

Stosownie do treści § 1 przedmiotowej uchwały „W uchwale Nr VII/25/2024 Rady Gminy Ludwin z dnia 10 września 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu wprowadza się następujące zmiany: § 3. otrzymuje brzmienie: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z mocą obowiązującą od 17 stycznia 2023 r.”.

Materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737).

Zgodnie z art. 39a ust. 1 ww. ustawy obowiązki, o których mowa w art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4, 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: $\text{koszt} = (a-b) \times c$ gdzie:

a - 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 (art. 39a ust. 2 ustawy).

W myśl art. 39a ust. 3 ustawy *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).*

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 używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271, ze zm.).

Przytoczony art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe zawiera delegację dla Rady Gminy do ustalenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu, zakreślając granice udzielonego upoważnienia. W wykonaniu tej delegacji Rada winna jednoznacznie uregulować materię określoną w upoważnieniu, w celu uwzględnienia lokalnych uwarunkowań i z zachowaniem wytycznych, które ustawodawca zawarł w treści upoważnienia.

Bezspornie uchwała wydana na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe stanowi akt prawa miejscowego, co ma doniosłe znaczenie, jeśli chodzi o wymogi, jakim powinna odpowiadać.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr X/38/2024 została podjęta z naruszeniem § 90 i § 91 ust. 1 w związku z § 143 zasad techniki prawodawczej określonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Zgodnie z § 143 zasad techniki prawodawczej, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdział 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 zasad, zamieszczony w dziale II. Zgodnie z tym przepisem, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity.

Ponadto w myśl § 91 zasad nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Z powyższego wynika jasno, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe (tak: G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Lex Nr 55472).

Przepis § 91 ust. 2 i ust. 3 zasad techniki prawodawczej wskazuje ponadto jednoznacznie, że przepisy zmieniające ogłoszony akt można wyjątkowo znowelizować w okresie ich *vacatio legis* i wprowadzać w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie aktu zmienianego.

Powyższe zasady w pełni odnoszą się do przedmiotowej uchwały. Kwestionowana uchwała powinna zatem dotyczyć zmiany uchwały Nr XXXVI/258/2022 z dnia 12 grudnia 2022 r. Rada Gminy Ludwin w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu, w brzmieniu obowiązującym na dzień 19 listopada 2024 r., tj. z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałami nowelizującymi: Nr XXXVII/268/2022 z dnia 29 grudnia 2022 r. oraz Nr VII/25/2024 z dnia 10 września 2024 r.

Dokonywanie zmian w uchwale zmieniającej należy uznać za niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji, ponieważ – ja wskazano już wyżej – uchwała nowelizująca ma charakter wyłącznie jednorazowy. W momencie jej wejścia w życie traci ona swą wartość normatywną. Jeżeli organ prawodawczy jest zainteresowany dokonaniem zmian

w przepisach zmienionych mocą dokonanej nowelizacji, może to uczynić wyłącznie poprzez ponowną zmianę lub uchylenie przepisów uchwały pierwotnej.

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. 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. Zalasieński, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie godzi w „rudymen tarne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/38/2024, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP, wyrażającego zasadę demokratycznego państwa prawnego, z której wynikają wymagania co do techniki legislacyjnej, określane jako zasady przyzwoitej legislacji.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/38/2024 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Ludwin
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Ludwin