



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 2 sierpnia 2022 r.

Poz. 5094

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.700.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lipca 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 L/399/2022 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie określenia średniej ceny jednostki paliwa potrzebnej do zwrotu kosztów przejazdu dziecka i jego opiekuna do przedszkola, oddziału przedszkolnego, ośrodka rehabilitacyjno-wychowawczego, szkoły podstawowej albo szkoły ponadpodstawowej w roku szkolnym 2022-2023, w części:

- tytułu uchwały w zakresie sformułowania: *potrzebnej do zwrotu kosztów przejazdu dziecka i jego opiekuna do przedszkola, oddziału przedszkolnego, ośrodka rehabilitacyjno-wychowawczego, szkoły podstawowej albo szkoły ponadpodstawowej;*

- § 1 uchwały w zakresie sformułowania: *potrzebnej przy ustaleniu zwrotu kosztów przejazdu dziecka i jego opiekuna do przedszkola, oddziału przedszkolnego, ośrodka rehabilitacyjno-wychowawczego, szkoły podstawowej albo szkoły ponadpodstawowej;*

- § 2 uchwały,

jako niezgodnej z art. 39a ust. 2 i 3 oraz art. 32 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 czerwca 2022 roku Rada Miejskiej w Kuźni Raciborskiej podjęła uchwałę Nr L/399/2022 w sprawie określenia średniej ceny jednostki paliwa potrzebnej do zwrotu kosztów przejazdu dziecka i jego opiekuna do przedszkola, oddziału przedszkolnego, ośrodka rehabilitacyjno-wychowawczego, szkoły podstawowej albo szkoły ponadpodstawowej w roku szkolnym 2022-2023.

Przepisem § 1 uchwały Rada Miejska określiła stawki średniej ceny paliwa w Gminie Kuźnia Raciborska, *potrzebnej przy ustaleniu zwrotu kosztów przejazdu dziecka i jego opiekuna do przedszkola, oddziału przedszkolnego, ośrodka rehabilitacyjno-wychowawczego, szkoły podstawowej albo szkoły ponadpodstawowej w roku szkolnym 2022-2023:*

a) ON (diesel) – 7,14 zł/l

b) Pb 95 (benzyna 95) - 7,64 zł/l

c) Pb 98 (benzyna 98) – 8,02 zł/l

d) LPG (instalacja gazowa) – 3,57 zł/l.

Przepisem § 2 uchwały z kolei Rada uchwaliła, że: *Średnia cena paliwa w Gminie Kuźnia Raciborska będzie określana na każdy rok szkolny w drodze uchwały.*

Kwestionowana uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu 28 czerwca 2022 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem. W jego ocenie tytuł uchwały w zakresie sformułowania: *potrzebnej do zwrotu kosztów przejazdu dziecka i jego opiekuna do przedszkola, oddziału przedszkolnego, ośrodka rehabilitacyjno-wychowawczego, szkoły podstawowej albo szkoły ponadpodstawowej*, § 1 uchwały w zakresie sformułowania: *potrzebnej przy ustaleniu zwrotu kosztów przejazdu dziecka i jego opiekuna do przedszkola, oddziału przedszkolnego, ośrodka rehabilitacyjno-wychowawczego, szkoły podstawowej albo szkoły ponadpodstawowej* oraz § 2 uchwały, są sprzeczne z art. 39a ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Należy podkreślić, iż uchwała podejmowana na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy stanowi akt prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tych upoważnień. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Zgodnie z art. 39a ust. 3 ustawy *średnią cenę jednostki paliwa w gminie określa na każdy rok szkolny rada gminy, w drodze uchwały, uwzględniając ceny jednostki paliwa w gminie*. Z ust. 2 powołanego wyżej przepisu wynika, że *zwrot kosztów jednorazowego przewozu następuje w wysokości określonej według wzoru: gdzie: koszt = (a - b) \* c \* d/100 gdzie: a - liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego, ośrodka rewalidacyjno-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 wykonywalby przewozu, o którym mowa w lit. a, c - średnia cena jednostki paliwa w danej gminie właściwego dla danego pojazdu, d - średnie zużycie paliwa w jednostkach na 100 kilometrów dla danego pojazdu według danych producenta pojazdu*.

Krąg podmiotowy osób, których dotyczyć ma przewóz uprawniający do uzyskania zwrotu kosztów jednorazowego przewozu określa ustawa w art. 32 ust. 6, zgodnie z którym *obowiązkiem gminy jest zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim i sześciioletnim oraz dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym na podstawie art. 31 ust. 2 bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego* oraz w art. 39 ust. 4, zgodnie z którym *obowiązkiem gminy jest:*

1) *zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 127, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją, z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym - także do najbliższej szkoły ponadpodstawowej, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym uczeń kończy 21. rok życia;*

2) *zapewnienie dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 36 ust. 17, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą:*

a) *24. rok życia - w przypadku uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna,*

b) *25. rok życia - w przypadku uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych.*

Ww. wskazane obowiązki 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 (art. 39a ust. 1 ustawy).

Zgodnie z art. 39a ust. 5 i 6 ustawy zwrot kosztów przewozu następuje na podstawie umowy zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, która zawierana jest w terminie 14 dni od dnia uzyskania informacji, że dowożenie i opiekę zapewniają rodzice.

Analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że rada gminy upoważniona została przez ustawodawcę wyłącznie do określenia średniej ceny jednostki paliwa w gminie na rok szkolny, uwzględniając ceny jednostki paliwa w gminie.

Krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania zwrotu oraz podmiotów, których dotyczyć ma przewóz uprawniający do uzyskania zwrotu, natomiast wynika z ustawy. Ustawa również określa zakres przedmiotowy zwrotu kosztów jednorazowego przewozu, przewidując, że jest to liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego, ośrodka rewalidacyjno-rewalidacyjno-wychowawczego, szkoły podstawowej albo szkoły ponadpodstawowej, a także przewozu rodzica z tego miejsca do miejsca zamieszkania lub miejsca pracy, i z powrotem.

Tymczasem Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej, wskazując w tytule uchwały oraz w § 1 uchwały cel wprowadzonej regulacji prawnej uchwały – dokonała własnego określenia zakresu podmiotowego uprawnionych do zwrotu kosztu paliwa, jak również zmodyfikowała zakres przedmiotowy zwrotu kosztów przejazdu, przewidując, że koszt ten dotyczy jedynie „przejazdu” dziecka i jego opiekuna do szkoły - bez uwzględnienia w nim jednak drogi powrotnej. Tym samym Rada Miejska dokonała niedopuszczalnej modyfikacji przepisów ustawowych polegającej na ich zawężeniu.

Należy zauważyć, że modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

W ocenie organu nadzoru tytuł uchwały oraz § 1 uchwały w zakresie zwrotu: *potrzebnej przy ustaleniu zwrotu kosztów przejazdu dziecka i jego opiekuna do przedszkola, oddziału przedszkolnego, ośrodka rehabilitacyjno-wychowawczego, szkoły podstawowej albo szkoły ponadpodstawowej*, są niezgodne z art. 39a ust. 2 i 3 oraz art. 32 ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji. Regulacja ta wykracza poza delegację ustawową wynikającą z art. 39a ust. 3 ustawy, a ponadto stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawowych, to jest art. 39a ust. 2 i 3 oraz art. 32 ust. 6 ustawy. Jak wyżej wskazano ustawodawca upoważnił radę wyłącznie do uregulowania średniej ceny jednostki paliwa w gminie określonej na każdy rok szkolny, uwzględniając ceny jednostki paliwa w gminie. Tymczasem Rada Miejska określiła krąg podmiotowy osób, których dotyczyć ma przewóz. Przyjęcie takiej regulacji sugerować może, że na terenie Gminy obowiązuje inny krąg podmiotowy, aniżeli wynikający z ustawy, która w sposób szczegółowy ten krąg określa.

Podobny zarzut przekroczenia zakresu delegacji ustawowej oraz modyfikacji przepisów ustawowych należy również podnieść, kwestionując § 2 uchwały. Zgodnie z jego treścią *Średnia cena paliwa w Gminie Kuźnia Raciborska będzie określana na każdy rok szkolny w drodze uchwały*. W ocenie organu nadzoru przepis ten niezależnie od tego, że nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 39a ust. 3 ustawy, to również dodatkowo stanowi powtórzenie treści z niego wynikającej. Wyraźnie bowiem wskazuje ona, że średnią cenę jednostki paliwa w gminie rada gminy określa na każdy rok szkolny.

Powyżej opisane uchybienia 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/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Tym samym należy stwierdzić, że uchwała Nr L/399/2022 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie określenia średniej ceny jednostki paliwa potrzebnej do zwrotu kosztów przejazdu dziecka i jego opiekuna do przedszkola, oddziału przedszkolnego, ośrodka rehabilitacyjno-wychowawczego, szkoły podstawowej albo szkoły ponadpodstawowej w roku szkolnym 2022-2023, istotnie narusza prawa, to jest z art. 39a ust. 2 i 3 oraz art. 32 ust. 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP – co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

### **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**