



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 stycznia 2023 r.

Poz. 349

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1060.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 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 2022 r. poz. 559 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLVII/406/2022 Rady Gminy Rudnik z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia stawki za jeden kilometr przebiegu pojazdu na potrzeby ustalenia zwrotu kosztów przewozu i opieki niepełnosprawnych: dzieci, uczniów oraz młodzieży, w części określonej w § 2, jako niezgodnej 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.), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 1 i 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 Rudnik podjęła uchwałę Nr XLVII/406/2022 w sprawie określenia stawki za jeden kilometr przebiegu pojazdu na potrzeby ustalenia zwrotu kosztów przewozu i opieki niepełnosprawnych: dzieci, uczniów oraz młodzieży.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że w części § 2 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.

Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi między innymi 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<sup>3</sup> – 0,5214 zł,

b) o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm<sup>3</sup> – 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 2022 r. 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.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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 r., 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 października 2022 r. są zupełnie nieadekwatne do zakresu upoważnienia zawartego w przepisie ustawy i go nie realizują, nadal funkcjonują w obrocie prawnym.

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 października 2022 r. są zupełnie nieadekwatne do zakresu upoważnienia zawartego w przepisie ustawy i go nie realizują, nadal funkcjonują w obrocie prawnym.

W analizowanej sprawie należy zatem uznać, że podjęta w poprzednim stanie prawnym uchwała Nr XLI/369/2022 Rady Gminy Rudnik z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia średniej ceny jednostki paliwa w Gminie Rudnik na rok szkolny 2022/2023 z mocy prawa utraciła swą moc obowiązującą z dniem 27 października 2022 r.

W konsekwencji Rada Gminy Rudnik utraciła również swe 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 iurei* niedopuszczalnym jest podejmowanie jakichkolwiek regulacji prawnych w tej materii przez Radę Gminy, gdyż skutki już nastąpiły z mocy prawa, i niezależnie od woli Rady.

Tymczasem przepisem § 2 uchwały Rada Gminy przewidziała, że: *Traci moc Uchwała Nr XLI/369/2022 Rady Gminy Rudnik z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia średniej ceny jednostki paliwa w Gminie Rudnik na rok szkolny 2022/2023 – co dodatkowo, stosownie do treści przepisu § 5 uchwały, miałyby nastąpić z dniem 1 stycznia 2023 r.*

Przepisem tym Rada nie tylko zatem naruszyła prawo rozstrzygając o nieistniejącym akcie prawnym, ale również nieprawidłowo określiła datę utraty mocy obowiązującej uchwały Nr XLI/369/2022. Pozostawienie zatem w obrocie prawnym § 2 uchwały stworzy stan niepewności prawnej po stronie adresatów norm prawnych, tj. czy uchwała Nr XLI/369/2022 Rady Gminy Rudnik z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia średniej ceny jednostki paliwa w Gminie Rudnik na rok szkolny 2022/2023 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 1 stycznia 2023 roku.

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

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

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/406/2022 Rady Gminy Rudnik z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia stawki za jeden kilometr przebiegu pojazdu na potrzeby ustalenia zwrotu kosztów przewozu i opieki niepełnosprawnych: dzieci, uczniów oraz młodzieży – w wyżej wymienionej 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**