



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 02 stycznia 2023 r.

Poz. 43

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1010.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 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 LVI/908/2022 Rady Miasta Chorzów z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie ustalenia stawki za 1 km przebiegu pojazdu, uwzględniającej 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.), dalej jako „ustawa”, 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 24 listopada 2022 r. Rada Miasta Chorzów przyjęła uchwałę Nr LVI/908/2022 w sprawie ustalenia stawki za 1 km przebiegu pojazdu, uwzględniającej przy obliczaniu zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży, uczniów oraz rodziców.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 39a ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 listopada 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

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. Zalasieński, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Organ stanowiący gminy również 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)*. Natomiast na podstawie § 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 (Dz. U. z 2002 r.

Nr 27 poz. 271 ze zm.): *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 cm³ – 0,5214 zł,

b) o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³ – 0,8358 zł,

2) dla motocykla – 0,2302 zł,

3) dla motoroweru – 0,1382 zł.

Przywołana powyżej treść 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. Przyjmuje się, 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 IFSK 792/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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.

W rozpatrywanej sprawie należy więc uznać, że podjęta w poprzednim stanie prawnym uchwała nr LI/846/2022 Rady Miasta Chorzów z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie określenia średniej ceny jednostki paliwa w Mieście Chorzów na rok szkolny 2022/2023 – z mocy prawa utraciła swą moc obowiązującą.

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

Tymczasem w regulacji § 2 uchwały Rada Miasta Chorzów wskazała, co następuje: *Traci moc uchwała Nr LI/846/2022 Rady Miasta Chorzów z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie określenia średniej ceny jednostki*

paliwa w Mieście Chorzów na rok szkolny 2022/2023 – co, stosownie do treści § 4 uchwały, miałyby nastąpić z dniem 26 grudnia 2022 r.

Powyższą regulacją uchwały Rada nie tylko naruszyła prawo rozstrzygając o nieistniejącym akcie prawnym, ale również nieprawidłowo określiła datę utraty mocy obowiązującej uchwały Nr LI/846/2022 Rady Miasta Chorzów z dnia 23 czerwca 2022 r. Pozostawienie w obrocie prawnym § 2 uchwały stworzy stan niepewności prawnej po stronie adresatów norm prawnych, tj. czy uchwała Nr LI/846/2022 Rady Miasta Chorzów 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 utraci moc obowiązującą z dniem 26 grudnia 2022 r., czyli z dniem wejścia w życie uchwały ją uchylającej.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, regulacja § 2 uchwały istotnie narusza 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 RP.

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

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że utrata mocy obowiązującej uchwał podjętych przed 27 października 2022 r. pozostaje bez wpływu na ważność umów dotyczących zwrotu kosztów przewozu zawartych przez gminy z rodzicami i opiekunami prawnymi. Przepisem art. 3 omawianej 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż przedmiotowa uchwała, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy