



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.79.2023

Katowice, dnia 25 stycznia 2023 r.

Rada Miejska Mikołowa

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXII/609/2022 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 22 listopada 2022 r. w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu uwzględnianej przy obliczaniu kosztów jednorazowego przewozu, o którym mowa w art. 39a ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe 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 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

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Mikołowa określiła stawkę za 1 kilometr przebiegu pojazdu dla celów naliczania kosztów jednorazowego przewozu, o którym mowa w art. 39a ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 z późn. zm.) - § 1 uchwały. Jednocześnie Rada postanowiła, że traci moc uchwała Rady Miejskiej Mikołowa nr LVII/555/2022 z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie określenia średniej ceny paliwa w gminie Mikołów w roku szkolnym 2022/2023 - § 2 uchwały.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 27 grudnia 2022 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach, której błędnie została ona przekazana przez Burmistrza Mikołowa.

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

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.

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 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 Miejskiej Mikołowa nr LVII/555/2022 z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie określenia średniej ceny paliwa w gminie Mikołów w roku szkolnym 2022/2023. z mocy prawa utraciła swą moc obowiązującą z dniem 27 października 2022 r.

W konsekwencji Rada Miejska Mikołowa 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 Miejska Mikołowa przewidziała, że: *Traci moc uchwała Rady Miejskiej Mikołowa nr LVII/555/2022 z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie określenia średniej ceny paliwa w gminie Mikołów w roku szkolnym 2022/2023* – co, stosownie do treści przepisu § 4 uchwały, miałyby nastąpić po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym w Województwie Śląskim.

Przepisem tym Rada nie tylko naruszyła prawo, rozstrzygając o nieistniejącym akcie prawnym, ale również nieprawidłowo określiła datę utraty mocy obowiązującej uchwały Nr LVII/555/2022. Pozostawienie w obrocie prawnym § 2 uchwały stworzy stan niepewności prawnej po stronie adresatów norm prawnych, tj. czy uchwała LVII/555/2022 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 ją z dniem wejścia w życie uchwały ją uchylającej, tj. po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym w Województwie Śląskim.

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 art. 5 ustawy o zmianie ustawy - Prawo oświatowe oraz ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz art. 2 Konstytucji RP.

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.

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

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż przedmiotowa uchwała w ww. zakresie narusza prawo w sposób istotny, gdyż jak wskazano wyżej sytuacja, w której wskutek zbędnego przepisu uchwały powstaje wątpliwość, w zakresie daty utraty mocy obowiązującej, wcześniejszego aktu prawa miejscowego regulującego tą samą materię, godzi w podstawy konstytucyjnego państwa prawa, co czyni koniecznym stwierdzenie nieważności takiej uchwały w ww. części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

1. 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.
2. 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego