

Katowice, 30 grudnia 2022 r.

NPII.4131.1.1060.2022

**Rada Gminy Rudnik**

**Zawiadomienie  
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia 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 części § 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. 7 i art. 88 ust. 1 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.

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.

Powyższe aktualne 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.

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). Ta reguła walidacyjna znajduje swoje odzwierciedlenie także w zasadach techniki prawodawczej, gdzie wyraźnie wskazano w § 32 ust. 2, jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego, zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu upoważniającego traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego treść przepisu upoważniającego. Z kolei stosownie do przepisu § 33 ust. 1, jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy, wskazując w przepisach przejściowych, że dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych. Można więc stwierdzić, że podstawowa reguła walidacyjna zakłada, że zmiana przepisu upoważniającego do wydania przepisów wykonawczych do ustawy prowadzi do uchylenia przepisów wykonawczych z chwilą wejścia w życie zmiany przepisów upoważniających, a jedyny wyjątek od tej zasady ma miejsce, gdy zostanie wprost przewidziany w akcie zmieniającym przepisy upoważniające. Wtedy wyraźnie należy przesądzić, które przepisy wykonawcze i w jakim zakresie treściowo-czasowym zostają utrzymane w mocy (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 1997 r., s. 53). Jeżeli zatem nowa ustawa nie zawiera wyraźnych przepisów zachowujących w mocy akty wykonawcze, to wszystkie akty wykonawcze wydane na podstawie starej ustawy tracą moc z dniem wejścia w życie nowej regulacji.

Przepis art. 1 ustawy o zmianie ustawy - Prawo oświatowe oraz ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nadał przepisowi art. 39a ust. 3 ustawy, zupełnie odmienne od dotychczasowego – brzmienie – zmieniając w sposób istotny wytyczne dotyczące treści aktu wydanego na jego podstawie. Z kolei stosownie do treści art. 5 tej ustawy *Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 2 i art. 4, które wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia* – to jest w tym przypadku z dniem 27 października 2022 roku.

Należy równocześnie zauważyć, iż ustawa o zmianie ustawy - Prawo oświatowe oraz ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie zawiera żadnych przepisów przejściowych, które utrzymywałyby w mocy dotychczasowe uchwały - podejmowane na podstawie poprzednio obowiązującego przepisu art. 39a ust. 3 ustawy. 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 całkowicie samodzielnie.

W analizowanej sprawie z chwilą wejścia w życie art. 1 ustawy o zmianie ustawy - Prawo oświatowe oraz ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, czyli z dniem 27 października 2022 r., uległa istotnej zmianie podstawa prawna do podjęcia uchwały rady gminy w sprawie stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu - art. 39a ust. 3 ustawy. W wyniku nowelizacji tego przepisu doszło do jednoczesnej utraty mocy obowiązującej uchwał - podjętych na jego podstawie. W konsekwencji należy zatem uznać, że skoro 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, to automatycznie 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 następuje *ipso iure* i niedopuszczalnym jest podejmowanie jakichkolwiek regulacji prawnych w tej materii przez Radę Gminy, gdyż skutki już nastąpiły z mocy prawa, i niezależnie od woli Rady.

Przepisem § 2 uchwały natomiast 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 albowiem rozstrzygała 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 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.

Rada Gminy tym samym istotnie naruszyła prawo, albowiem stanowiła w obszarze uchwały nieistniejącej, dodatkowo w sposób niezgodny z tym, co wynika z regulacji ustawowych. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwalenie § 3 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. 7 i art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

Jak już wyżej wskazano, omawiane 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/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, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia 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:**

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **6 stycznia 2023 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor  
Wydziału Nadzoru Prawnego  
Elżbieta Żabicka-Łakomy