



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 grudnia 2022 r.

Poz. 6899



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.416.2022

z dnia 21 grudnia 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVIII/299/2022 Rady Gminy Biała Podlaska z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu będącej podstawą do ustalenia zwrotu rodzicom kosztu przewozu dzieci, młodzieży i uczniów do placówek oświatowych, o których mowa w art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4 i ust. 4a ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/299/2022 Rady Gminy Biała Podlaska z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu będącej podstawą do ustalenia zwrotu rodzicom kosztu przewozu dzieci, młodzieży i uczniów do placówek oświatowych, o których mowa w art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4 i ust. 4a ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVIII/299/2022 została doręczona organowi nadzoru 5 grudnia 2022 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Biała Podlaska podjęła na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, ze zm.).

Zgodnie z brzmieniem powołanego 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).

Ustawa Prawo oświatowe stanowi w art. 39a ust. 1, że obowiązki, o których mowa w art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4, 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.

Zwrot kosztów jednorazowego przewozu następuje w wysokości określonej według wzoru: $koszt = (a-b) \times c$ gdzie: a - liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego, ośrodka 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 wykonywałby przewozu, o którym mowa w lit. a, c - stawka za 1 kilometr przebiegu pojazdu (art. 39a ust. 2).

W § 4 przedmiotowej uchwały postanowiono, że *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*.

Mocą niniejszego przepisu przewidziano zatem wejście w życie uchwały bez uprzedniego, urzędowego jej ogłoszenia.

W ocenie organu nadzoru takie określenie terminu wejścia w życie uchwały stanowi istotne naruszenie art. 4 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Uchwała określająca stawkę za 1 kilometr przebiegu pojazdu, stanowiącą podstawę do ustalenia wysokości zwracanego przez gminę na rzecz rodziców kosztu przewozu niepełnosprawnych dzieci, młodzieży i uczniów do placówek oświatowych jest aktem prawnym zawierającym przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Z przepisu art. 39a ust. 1 ustawy Prawo oświatowe wynika, że obowiązki, o których mowa w art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4, 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. Zwrot kosztów przewozu, o którym mowa w ust. 1, następuje na podstawie umowy zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami (ust. 4). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawiera z rodzicami umowę, o której mowa w ust. 4, w terminie 14 dni od dnia uzyskania informacji, że dowożenie i opiekę zapewniają rodzice (ust. 5).

Z powyższych regulacji wynika, że adresatami normy prawnej zawartej w przedmiotowej uchwale są rodzice dzieci niepełnosprawnych, którzy zdecydowali o samodzielnym dowożeniu dzieci do szkoły, co odbywa się na podstawie zawartej umowy z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta). Zatem uchwała ma walor abstrakcyjny i generalny, zawiera normę prawną powszechnie obowiązującą, adresowaną do nieograniczonego kręgu adresatów i kształtującą uprawnienia tych podmiotów. Należy zatem stwierdzić, że uchwała podjęta na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe należy do kategorii aktów prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 maja 2020r., sygn. akt II SA/Rz 341/20).

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 marca 2021 r., sygn. akt 3069/21 wskazuje, że: „*norma zawarta w § 1 uchwały nie służy jedynie do podstawienia do wzoru, o jakim mowa w art. 39a ust. 2 P.O. i wyliczenia zwrotu kosztów dowozu dzieci z niepełnosprawnością przez "wewnętrzne komórki organizacyjne" działające w strukturze gminy. Norma ta skierowana jest przede wszystkim do rodziców dzieci niepełnosprawnych, którzy mają możliwość wyboru: czy skorzystać z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci organizowanego przez gminę, czy też taki transport zorganizować we własnym zakresie za zwrotem kosztów przez gminę (art. 39a § 1 P.O.). Aby takiego wyboru dokonać świadomie, rodzice muszą znać koszt refundacji przewozu we własnym zakresie, jakiego mogą spodziewać się ze strony gminy*”.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym - powszechnie obowiązującym - podejmowane przez organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu.

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym - powszechnie obowiązującym - bez ogłoszenia w ustawowo przewidzianym trybie.

Przepis art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2).

Zgodnie z treścią art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy.

Zatem określenie przez Radę jako terminu wejścia w życie uchwały dnia jej podjęcia nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia i pozostaje w sprzeczności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest bowiem jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym brak takiego ogłoszenia powoduje, że dany akt nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych (por. wyrok NSA z dnia 23 października 2008 r., sygn. I OSK 701/08).

Należy podkreślić, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego.

Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym.

Pismem z dnia 14 grudnia 2022 r., znak: FNSz.0711.76.2022.AW, poinformowano organ nadzoru, iż *na najbliższej sesji Rady Gminy Biała Podlaska w/w uchwała będzie poprawiona i dostosowana do obowiązujących przepisów prawa oraz zostaną uwzględnione sugestie Wojewody zawarte w w/w postanowieniu.*

Odnosząc się do powyższego wyjaśniam, że zgodnie ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w wynikach kontroli „Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego” (Nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA), organ nadzoru nie jest uprawniony do odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu zadeklarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmiany albo uchylenia uchwały kwestionowanej w toku postępowania nadzorczego. Zmiana stanowiska organu nadzoru w tej kwestii została przekazana do jednostek samorządu terytorialnego pismem z dnia 8 września 2020 roku znak: PN-II.40.39.2020.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVIII/299/2022 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Biała Podlaska
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Biała Podlaska