



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 stycznia 2023 r.

Poz. 352



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.6.2023

z dnia 18 stycznia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXV/187/2022 Rady Gminy Markuszów z dnia 22 grudnia 2022 roku w sprawie ustalenia stawki za 1 km przebiegu pojazdu, uwzględnianej przy obliczaniu zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży, uczniów oraz rodziców.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/187/2022 Rady Gminy Markuszów z dnia 22 grudnia 2022 roku w sprawie ustalenia stawki za 1 km przebiegu pojazdu, uwzględnianej przy obliczaniu zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży, uczniów oraz rodziców.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXV/187/2022 Rady Gminy Markuszów została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2022 r.

W podstawie prawnej uchwały Nr XXXV/187/2022 powołany został m. in. art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz.1082, ze zm.).

W § 1 uchwały przyjęto, że: „*Ustala się stawkę za 1 km przebiegu pojazdu, służącą do obliczenia wysokości zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców w wysokości, o której mowa 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. 2201 ze zmianami).*”

W § 2 uchwały powierzono wykonanie uchwały Wójtowi Gminy Markuszów, zaś w § 3 uchwały przyjęto, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

Zgodnie z art. 39a ust. 1 ustawy Prawo oświatowe 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: $\text{koszt} = (a-b) \times c$ 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 ustawy).

Zgodnie z art. 39a ust. 3 ustawy, 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).

Przytoczony przepis ustawy zawiera delegację dla Rady Gminy do ustalenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu, jednoznacznie określając granicę udzielonego upoważnienia. W wykonaniu tej delegacji Rada winna jednoznacznie uregulować materię określoną w upoważnieniu, w celu uwzględnienia lokalnych uwarunkowań i z zachowaniem wytycznych, które ustawodawca zawarł w treści upoważnienia.

Bezspornie uchwała wydawana na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe stanowi akt prawa miejscowego. Ma to doniosłe znaczenie, jeśli chodzi o wymogi, jakim powinna odpowiadać, w szczególności, co do sposobu redakcji zawartych w niej zapisów, które powinny być jasne, spójne i w sposób zupełny realizować treść art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe oraz nie mogą wykraczać poza jego ramy. Stanowienie aktów prawa miejscowego poddane jest reglamentacji prawnej, co wynika z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i ma charakter dopełniający do regulacji ustawowej w tym znaczeniu, że wypełnia normatywnymi treściami luzy pozostawione w regulacji ustawowej między innymi po to, by można było uwzględnić specyfikę terenową (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe", Wolters Kluwer Polska- Oficyna Warszawa 2007, str. 119).

Należy nadmienić, że na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy o transporcie drogowym wydane zostało rozporządzenie 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. Nr 27, poz. 271).

W myśl § 2 tego rozporządzenia, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, *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.

W przepisach ww. rozporządzenia określona została zatem w formie kwotowej górna granica stawek dotyczących kosztów używania pojazdów do celów służbowych. Zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe stawka ustalana przez Radę Gminy na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w tym przepisie nie może być niższa niż kwoty wskazane w ww. rozporządzeniu. Na podstawie tego przepisu Rada jest zobowiązana zatem do określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu w celu obliczania wysokości przysługującego rodzicom zwrotu kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów z zachowaniem mechanizmu określonego w art. 39a ust. 2 tej ustawy.

Za prawidłowe wypełnienie tego upoważnienia nie sposób zatem uznać odesłania do *wysokości, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.*

Ustawodawca nie upoważnił Rady Gminy do wprowadzenia takiego odesłania. Na podstawie udzielonego upoważnienia Rada Gminy winna ustalić w uchwalanym akcie prawa miejscowego jednoznacznie stawkę za 1 kilometr przebiegu pojazdu, co wynika wprost z treści tego upoważnienia.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe.

Rada Gminy Markuszów w § 1 przedmiotowej uchwały postanowiła wyłącznie, iż „*Ustala się stawkę za 1 km przebiegu pojazdu, służącą do obliczenia wysokości zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców w wysokości, o której mowa 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. 2201 ze zmianami).*”

Takie postanowienie § 1 uchwały nie wypełnia zakresu delegacji ustawowej do określenia przez radę gminy - w przedmiotowej uchwale - stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przy formułowaniu norm prawnych takiego aktu. Jako akt prawa miejscowego przedmiotowa uchwała powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Celem rady gminy winno być zatem takie ukształtowanie treści uchwały, by mieszkańcy nie mieli wątpliwości co do swych praw i obowiązków.

Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Zagadnienia te powinny być skonkretyzowane, a przyjęta regulacja winna być sformułowana w ten sposób, aby osoby ubiegające się o przyznanie zwrotu kosztów poniesionych przy dowożeniu dzieci i młodzieży i uczniów niepełnosprawnych oraz rodziców, nie miały wątpliwości, w jakiej wysokości przysługuje im zwrot wydatków.

Aby prawidłowo wypełnić upoważnienie z art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe konieczne jest zatem wskazanie konkretnej liczbowej wartości wyrażonej w złotych, a nie odesłanie do innych przepisów.

Jeżeli zatem intencją Rady Gminy było ustalenie stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu w zakresie zwrotu kosztów przewozu dzieci, młodzieży, uczniów niepełnosprawnych do placówek oświatowych – w wysokości określonej kwoty wskazanej jako górna granica ustalona w § 2 wskazanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r., Rada powinna wyrazić to w konkretnej, wskazanej w uchwale kwocie.

Pismem z dnia 11 stycznia 2023r. wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie złożył Wójt Gminy Markuszów, podnosząc m. in., iż *nie można wszakże uznać, że odesłanie do treści rozporządzenia jednoznacznie określającego wysokość stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu spowoduje, że osoby ubiegające się o przyznanie zwrotu kosztów poniesionych przy dowożeniu będą miały wątpliwości, w jakiej wysokości przysługuje im zwrot wydatków. Wskazane rozporządzenie w sposób jednoznaczny określa wysokość stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu i odczytanie jego treści, w związku z fikcją prawną powszechnej znajomości prawa ogłoszonego w dzienniku urzędowym (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP) nie powinno nastręczać trudności przeciętnemu odbiorcy.(...)*

Odnosząc się do powyższego należy zauważyć, że wymienione rozporządzenie nie określa w sposób jednoznaczny wysokości stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu, lecz jedynie górną granicę wysokości stawek, i już chociażby z tego względu „zabieg legislacyjny”, jak to określono w wyjaśnieniach, polegający na odesłaniu do przepisów rozporządzenia w uchwale jest niedopuszczalny.

Należy także podkreślić, że ustawodawca nie upoważnił Rady Gminy do wprowadzania swoistego mechanizmu polegającego na aktualizowaniu się regulacji uchwały w przypadku zmiany rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

Na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe Rada Gminy jest zobowiązana – w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego – do uregulowania materii określonej w upoważnieniu, tj. do ustalenia wysokości stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak, by ich treść była oczywista.

Przedmiotowa uchwała winna zatem regulować materię powierzoną w upoważnieniu ustawowym z zachowaniem granic tego upoważnienia i wytycznych odnośnie treści aktu zawartych w upoważnieniu. Przeniesienie treści wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym do aktu wykonawczego powoduje w analizowanym przypadku, że uchwała jest nieczytelna dla jej adresatów i zawiera postanowienia o niejednoznacznej treści. Takiego działania nie można uznać za prawidłowe wykonanie upoważnienia zawartego w art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe.

Odnosząc się dodatkowo do przywołanego w wyjaśnieniach § 156 zasad techniki prawodawczej, przyjętych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” należy wskazać, że o zakresie zastosowania tych zasad do aktów prawa miejscowego prawodawca rozstrzygnął w § 143 zasad, zgodnie z którym do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Stosownie do § 129 w zw. § 143 zasad techniki prawodawczej uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego można zmieniać uchwałą późniejszą, wydaną na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez organ, który wydał uchwałę zmienianą. Z woli ustawodawcy Rada winna ustalić w podejmowanej uchwale wysokość stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu, uwzględnianej przy obliczaniu zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży, uczniów, o których mowa w art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4 oraz rodziców do najbliższej placówki oświatowej, a każda zmiana w tym zakresie może być wprowadzana wyłącznie w drodze zmiany aktu wydawanego przez upoważniony organ, tj. w tym przypadku przez Radę Gminy.

Złożone wyjaśnienia nie mogą zatem zostać uwzględnione z przyczyn szczegółowo przedstawionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia.

Nadmieniam, że analogiczna ocena prawna powyższych kwestii prezentowana jest w rozstrzygnięciach nadzorczych Wojewody Podlaskiego (rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 22 grudnia 2022 r., znak: NK-II.4131.214.2022.DM) oraz Wojewody Łódzkiego (rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 28 grudnia 2022 r., znak: PNIK-I.4131.1265.2022).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXV/187/2022 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 Markuszów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Markuszów