



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 22 lutego 2023 r.

Poz. 1294



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.64.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 21 lutego 2023 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr L/353/2023 Rady Gminy Sitno z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu będącego podstawą do ustalenia zwrotu rodzicom kosztów 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 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr L/353/2023 Rady Gminy Sitno z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu będącego podstawą do ustalenia zwrotu rodzicom kosztów 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 L/353/2023 Rady Gminy Sitno została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lutego 2023 r.

W podstawie prawnej uchwały Nr L/353/2023 powołany został art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz.1082, z późn. zm.).

W § 1 uchwały Rada Gminy Sitno przyjęła, iż: *„Określa się stawkę za 1 kilometr przebiegu pojazdu do wyliczenia zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów niepełnosprawnych oraz rodziców, w wysokości równej maksymalnym stawkom za 1 kilometr przebiegu pojazdu określonym w § 2 pkt 1 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”.*

W § 2 uchwały wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Sitno.

W § 3 uchwały postanowiono, iż: *„Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia jej 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).

W myśl 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 zakreślając 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.

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. z 2002r. Nr 27, poz. 271, z późn. zm.).

W myśl § 2 ww. 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 cm<sup>3</sup> - 0,89 zł,

b) o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm<sup>3</sup> - 1,15 zł,

2) dla motocykla - 0,69 zł,

3) dla motoroweru - 0,42 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 równej maksymalnym stawkom za 1 kilometr przebiegu pojazdu określonym w § 2 pkt 1 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.*

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.

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).

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

Rada Gminy Sitno w § 1 przedmiotowej uchwały postanowiła wyłącznie, iż „*Określa się stawkę za 1 kilometr przebiegu pojazdu do wyliczenia zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów niepełnosprawnych oraz rodziców, w wysokości równej maksymalnym stawkom za 1 kilometr przebiegu pojazdu określonym w § 2 pkt 1 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*”.

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 w § 2 wskazanego wyżej rozporządzenia

Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r., Rada powinna wyrazić to w konkretnej, wskazanej w uchwale kwocie.

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.

W przedmiotowej sprawie należy także podkreślić, że obecne brzmienie powołanego w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe zostało wprowadzone ustawą z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2089), która nadała nowe brzmienie przepisom art. 39a ust. 2 i 3 ustawy Prawo oświatowe. Ustawa zmieniająca weszła w życie z dniem 27 października 2022r.

W dacie wejścia w życie art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe w obecnie obowiązującym brzmieniu, § 2 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002r. stanowił, że 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.

Obecne brzmienie § 2 ww. rozporządzenia, ustalające maksymalną wysokość stawek na wyższym poziomie, zostało nadane rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 22 grudnia 2022r., które zostało ogłoszone w Dzienniku Ustaw z 2 stycznia 2023r. (poz. 5) i weszło w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia – tj. 17 stycznia 2023r.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że od dnia 17 stycznia 2023r. obowiązujące w gminie stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu, ustalane na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe nie mogą być niższe niż określone na podstawie § 2 rozporządzenia w brzmieniu obecnie obowiązującym.

W piśmiennictwie prawniczym stwierdzono, iż „z uwagi na ustalenie stawek przez Ministra Infrastruktury na wyższym poziomie od 17.01.2023 r., konieczne jest dostosowanie prawa lokalnego do nowej rzeczywistości prawnej, czyli nadanie uchwałom mocy wstecznej od 17.01.2023 (lub np. od 1.01.2023 r., jeżeli gmina uzna, że ze względów technicznych w ten sposób łatwiej rozliczy miesiąc styczeń). Zmiana stawki polegająca na jej podwyższeniu, czyni zadość wymogom ustawodawcy (obligującego radę gminy do ustalenia stawek nie niższych niż w rozporządzeniu), a ponadto nie stanowi pogorszenia sytuacji faktycznej i prawnej adresatów normy prawnej określonych w uchwale – tj. rodziców dzieci zapewniających dowóz, lecz przyczynia się do poprawy ich sytuacji (stawka zostaje podwyższona)” (A. Piszko, Lex QA 2161309).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), przepisy art. 4 tej ustawy nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie". Uzasadnieniem konieczności podjęcia uchwały ze wsteczną mocą obowiązującą jest obowiązek realizacji wytycznych wynikających z upoważnienia ustawowego określonego w art. 39a ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe, ustalającego zasady określania stawek za 1 km przebiegu pojazdu, uwzględnianej przy obliczaniu zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży, uczniów oraz rodziców.

Tymczasem Rada Gminy Sitno postanowiła w § 3 uchwały Nr L/353/2023, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie o wejściu w życie przedmiotowej uchwały skutkuje zaistnieniem stanu sprzecznego z art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe w związku z § 2 rozporządzenia 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.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Sitno Nr L/353/2023 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 Sitno
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Sitno