

Olsztyn, dnia 5 stycznia 2023 r.



PN.4131.24.2023

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr LXIII/460/2022 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu będącej podstawą do ustalenia zwrotu rodzicom kosztów za przewóz dzieci, młodzieży i uczniów do placówek oświatowych, w części obejmującej :

- tytuł uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „do placówek oświatowych”
- § 1 uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „do placówek oświatowych”

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 8 grudnia 2022 r., Rada Miejska w Gołdapi, powołując jako podstawę art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r., poz. 1082 z późn.zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15) ustawy o samorządzie gminnym, ustaliła stawkę za jeden kilometr przebiegu pojazdu, o której mowa w art. 39a ust. 3 ww. normy kompetencyjnej.

Jednocześnie też, zarówno w tytule uchwały, jak również w treści jej § 1 Rada wskazała, że uchwalona stawka dotyczy przebiegu pojazdów, które przewożą dzieci, młodzież lub uczniów do placówek oświatowych.

W ocenie organu nadzoru powyższa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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 z późn.zm.).

Przepis ten, jak wynika z treści art. 39a ust. 1 i ust. 2 ustawy, stanowi delegację do ustalenia jednego z elementów uwzględnianych przy kalkulacji kwoty kosztów, zwracanych rodzicom, przewożącym we własnym zakresie dzieci, młodzież i uczniów, w przypadku niezorganizowania przez gminę bezpłatnego transportu i opieki w tym zakresie. Przepis dotyczy sytuacji, o których stanowi art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe, a zatem odnosi się do :

- przewozu niepełnosprawnych dzieci pięcioletnich i sześciioletnich oraz dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy – do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego
- przewozu uczniów niepełnosprawnych, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 127 ustawy - do najbliższej szkoły podstawowej, a uczniów z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją, z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym - także do najbliższej szkoły

ponadpodstawowej, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym uczeń kończy 21. rok życia

- przewozu dzieci i młodzieży, o których mowa w art. 36 ust. 17, a także dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna - do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 24. rok życia (w przypadku uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna) lub 25. rok życia (w przypadku uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych).

Jednocześnie też, ustawa Prawo oświatowe, nie definiuje pojęcia „placówki oświatowej”. Na gruncie art. 4 pkt 14) ustawy, zdefiniowano pojęcie „placówek”, wskazując, iż pod pojęciem tym należy rozumieć jednostki organizacyjne wymienione w art. 2 pkt 3 – 8 oraz pkt 10, a zatem placówki oświatowo-wychowawcze (w tym szkolne schroniska młodzieżowe, umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego), placówki kształcenia ustawicznego oraz centra kształcenia zawodowego (umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych), placówki artystyczne (ogniska artystyczne umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych), poradnie psychologiczno-pedagogiczne (w tym poradnie specjalistyczne udzielające dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu), młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze (dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania), ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze (umożliwiające dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 36 ust. 17 ustawy, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4 ustawy, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki), placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania oraz biblioteki pedagogiczne.

Taki stan prawny, nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, o jakich konkretnie miejscach stanowi uchwała Rady Miejskiej w Gołdapi, posługując się pojęciem „placówki oświatowej”.

Podnieść należy, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł, wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. zasadę prawidłowej legislacji. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem art. 2 Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Ponadto, zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej, w tym rada gminy jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji rada gminy formułując postanowienia uchwały, nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia.

Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższego wymogu, traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru, regulacja zawarta w tytule uchwały jak również w jej § 1 w zakresie sformułowania – „placówek oświatowych”, jest niezgodna z art. 39a ust. 3 ustawy, bowiem wykracza poza upoważnienie do stanowienia przez radę gminy wyznaczone tym przepisem. Ustawodawca bowiem upoważnił radę wyłącznie do uregulowania stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu, natomiast Rada Miejska w Gołdapi kwestionowanym postanowieniem określiła cel, któremu mają służyć powyższe uregulowania, posługując się przy tym niejednoznacznym, niezdefiniowanym w ustawie pojęciem „placówka oświatowa”, co może prowadzić do modyfikacji materii ustanowionej ustawą.

Na marginesie wskazać należy, że bez znaczenia przy ocenie legalności kwestionowanej uchwały, pozostają aktualne uwarunkowania faktyczne, funkcjonujące na obszarze danej gminy w dacie podejmowania uchwały, a mianowicie – które obowiązki wskazywane w przepisach art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe gmina spełnia poprzez zorganizowanie bezpłatnego transportu i opieki we własnym zakresie, a które poprzez zwrot rodzicom kosztów przewozu. Uwarunkowania faktyczne są zmienne. Delegacja normy kompetencyjnej ogranicza się do wskazania stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu, a stawka ta będzie miała zastosowanie w przypadkach wynikających z ustawy, także w razie zmiany uwarunkowań faktycznych.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Miejskiej w Gołdapi
- Burmistrz Gołdapi

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojecki

