



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 25 stycznia 2019 r.

Poz. 627

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.27.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 stycznia 2019 r.

Działając na podstawie art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018r. poz.994 z późn. zm.), art. 32 ust.7 i art. 39 ust.3 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2018r. poz.996)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 2. i §5 uchwały Nr IV/23/2018 Rady Gminy Cisna z dnia 17 grudnia 2018r. w sprawie określenia zasad dowozu uczniów do przedszkoli i szkół, wobec których Gmina Cisna nie ma ustawowego obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu.

Uzasadnienie

W dniu 17 grudnia 2018r. Rada Gminy Cisna podjęła uchwałę Nr IV/23/2018 w sprawie określenia zasad dowozu uczniów do przedszkoli i szkół, wobec których Gmina Cisna nie ma ustawowego obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu, która wpłynęła do organu nadzoru 27 grudnia 2018r.

W § 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że dzieciom zamieszkałym poza obszarem administracyjnym Gminy Cisna, uczęszczającym do szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, dla których organem prowadzącym jest Gmina Cisna, prawo do bezpłatnego transportu przysługuje w uzasadnionych przypadkach. O zaistnieniu uzasadnionego przypadku decyduje Wójt Gminy Cisna.

Zapis przedmiotowej uchwały wprost określa, że o pomoc finansową w postaci bezpłatnego transportu mogą się ubiegać uczniowie uczęszczający do szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez Gminę Cisna bez względu na miejsce zamieszkania. Zdaniem organu nadzoru takie ustalenie kręgu osób uprawnionych wykracza poza zakres, w którym gmina może realizować swoje kompetencje.

Należy wskazać, iż podstawą do udzielania dofinansowania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dowozu uczniów do szkół stanowią normy prawne ujęte w ustawie Prawo oświatowe, będące przepisami szczególnymi normującymi działalność gminy w zakresie edukacji publicznej. Możliwość dofinansowania transportu do szkół powinna wynikać wprost z obowiązujących przepisów prawa, ponieważ organ władzy publicznej wykonując zadania publiczne, zobowiązany jest działać wyłącznie w granicach obowiązującego prawa, zważywszy na treść art. 7 Konstytucji RP. W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie zakresu delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawęzać i przekraczać. Wydając akty będące źródłem obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), musi działać w granicach przysługujących jej kompetencji, wynikających z aktów prawnych wyższego rzędu.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 32 ust.7 i art. 39 ust.3 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2018r. poz.996).

Zgodnie z art.32 pkt 7 ustawy Prawo oświatowe gmina może zorganizować dzieciom bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego również w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku.

W myśl art.39 ust.2 i ust.3 pkt 2 droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać:

- 3 km - w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych;
- 4 km - w przypadku uczniów klas V-VIII szkół podstawowych.

3. Jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka:

- 1) przekracza odległości wymienione w ust. 2, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo zwrot kosztów przejazdu dziecka środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice, a do ukończenia przez dziecko 7 lat - także zwrot kosztów przejazdu opiekuna dziecka środkami komunikacji publicznej;
- 2) nie przekracza odległości wymienionych w ust. 2, gmina może zorganizować bezpłatny transport, zapewniając opiekę w czasie przewozu.

Przedstawione uregulowania ustawowe oznaczają, że w ramach obowiązujących przepisów prawa brak jest możliwości finansowania dowozu uczniów do szkół, którzy mieszkają poza obszarem administracyjnym gminy i to bez względu na fakt czy droga dziecka do szkoły przekracza wymagane ustawowo odległości, bądź ich nie przekracza.

Przepis art.32 pkt 7 ustawy Prawo oświatowe dotyczy możliwości zorganizowania bezpłatnego dowozu dzieci bez względu na odległości określone w ustawie, ale w obrębie terytorium danej gminy. Uprawnienie to nie może wykraczać poza zakres działania gminy wyznaczony przepisami ustrojowymi w tym min. art.1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

Gmina nie może ponosić ze swojego budżetu wydatków związanych z transportem uczniów spoza jej terenu. Podjęta przez Radę Gminy Cisna uchwała prowadzi do naruszenia prawa, gdyż oznacza zaspokajanie potrzeb mieszkańców innej gminy. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 września 1997r. K6/97, orzekając o zgodności z art. 17 ust. 3 ustawy oświatowej z Konstytucją wskazał, że obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu uczniów do szkół lub refundacja kosztów tego transportu ma charakter publiczny i wiąże się z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców oraz jest realizowany w obrębie właściwości miejscowej gminy.

Zasady finansowania realizacji zadań publicznych przez samorząd określa przepis art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017r. poz. 2077 z późn.zm.), zgodnie z którym wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego, zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia, zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego oraz programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 tej ustawy.

Podstawą prawną do zawierania porozumień między gminami jest art. 74 ust.1 o samorządzie gminnym, które to porozumienie poprzedzają uchwały podjęte przez odpowiednie rady gminy na podstawie art.18 ust. 2 pkt 12 tej ustawy.

Organ nadzoru zauważa także, iż kwestionowany zapis zawiera nieuprawnioną delegację dla Wójta Gminy Cisna w zakresie decydowania czy wystąpił „uzasadniony przypadek”, będący podstawą do uzyskania pomocy w formie bezpłatnego transportu dla osób zamieszkających poza obszarem administracyjnym gminy. Uprawnienie rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie określenia zasad dowozu uczniów do przedszkoli i szkół wynikające z powołanych w uchwale przepisów ustawy Prawo oświatowe, wyklucza możliwość przyznania organowi wykonawczemu kompetencji do wyrażania zgody na skorzystanie z bezpłatnego transportu, jako swego rodzaju wyjątek. Rada zobowiązana jest do takiego uregulowania zasad, aby na podstawie ustanowionego przez nią aktu prawa miejscowego można było ustalić w jaki sposób wykonać

obowiązek. Organ wykonawczy gminy nie może uzyskać kompetencji do decydowania, czy zaistniał „uzasadniony przypadek”, będący podstawą do skorzystania z bezpłatnego transportu. Rada nie może wprowadzać do uchwały postanowień, które przyznają określonym podmiotom uprawnienie do wyrażania zgody (akceptacji) adresatowi tego aktu na jego stosowanie. Normy aktu prawa miejscowego powinny być sformułowane jednoznacznie, a nie warunkowo, w zależności od stanowiska jakiegoś podmiotu. Za niedopuszczalne należy więc uznać przyznanie wspomnianych uprawnień i nałożenie korespondujących z nimi ograniczeń w stosowaniu prawa przez jego adresatów, skoro brak jest wyraźnego upoważnienia do tego w przepisach rangi ustawowej.

W § 5 uchwały określono, że rodzicom uczniów wymienionych w uchwale nie przysługuje zwrot kosztów przejazdu dziecka, jeżeli dowóz zapewniają we własnym zakresie.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Cisna w tym zakresie przekroczyła delegację ustawową. Organ stanowiący wydając akt prawny na podstawie upoważnienia ustawowego musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od którejkolwiek z nich narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co zawsze będzie stanowiło istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru stwierdza, iż przedmiotowa uchwała w zakresie określonym w sentencji rozstrzygnięcia narusza w sposób istotny przepisy prawa, co skutkuje jej nieważnością w tej części.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY
URZĘDU**

Marcin Zaborniak