

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Rzeszowie
35-016 Rzeszów, ul. Kraszewskiego 4A
WYDZIAŁ II Rz
tel. (17)8604507; (17)8604508

Dnia 10 września 2019 r.
Sygn. akt II SA/Rz 390/19

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych

ul. Kopernika 1
38-700 Ustrzyki Dolne

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia Sędziego z dnia 9 września 2019 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 11 czerwca 2019 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Wojewody Podkarpackiego. Jednocześnie zwraca akta administracyjne nr XLIV/603/18.

Starszy Sekretarz Sądowy
Paweł Latuszek

Załączniki:

1. odpis orzeczenia,
2. akta administracyjne.(1 plik)

Sygn. akt II SA/Rz 390/19



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 czerwca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

SWSA Paweł Zaborniak
WSA Maciej Kobak
WSA Marcin Kamiński /spr./

Protokolant

specjalista Anna Mazurek - Ferenc

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 czerwca 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych
z dnia 26 marca 2018 r. nr XLIV/603/18
w przedmiocie określenia zasad dowozu uczniów do przedszkoli i szkół

- I. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. **zasądza od Gminy Ustrzyki Dolne na rzecz strony skarżącej: Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Wyrok / Postanowienie
z dnia 11.06.2019 r. sygn. akt II SA/Rz 390/19
jest prawomocny(e) od dnia 13.06.2019 r.

podpis sędziego



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Sekretarz *[Signature]*

UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi Wojewody Podkarpackiego (Wojewoda) jest uchwała Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych (Rada Miejska) nr XLIV/603/2018 z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie określenia zasad dowozu uczniów do przedszkoli i szkół, wobec których Gmina Ustrzyki Dolne nie ma ustawowego obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, oraz art. 32 ust. 7 i art. 39 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe w zw. z art. 307 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe.

Wojewoda wniósł skargę na powyższą uchwałę w części dotyczącej § 3, § 4 i § 6 domagając się stwierdzenia nieważności uchwały w tej części i zasądzenia kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że w § 3 zaskarżonej uchwały Rada Miejska postanowiła, że dzieciom zamieszkałym poza obszarem administracyjnym Gminy Ustrzyki Dolne, uczęszczającym do szkół, przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Ustrzyki Dolne, prawo do bezpłatnego transportu przysługuje w uzasadnionych przypadkach. O zaistnieniu uzasadnionego przypadku decyduje Burmistrz Ustrzyk Dolnych.

Wojewoda stwierdził, iż 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 Ustrzyki Dolne bez względu na miejsce zamieszkania. Zdaniem Wojewody takie ustalenie kręgu osób uprawnionych wykracza poza zakres, w którym gmina może realizować swoje kompetencje.

Wojewoda wskazał, 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 ocenie Wojewody w ramach obowiązujących przepisów prawa brak jest możliwości finansowania dowozu uczniów do szkół, którzy mieszkają poza obszarem administracyjnym gminy. Przepis art. 32 ust. 7 ustawy Prawo oświatowe dotyczy możliwości zorganizowania bezpłatnego dowozu dzieci w wieku przedszkolnym 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 m.in. 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.

Wojewoda stwierdził, że gmina nie może ponosić ze swojego budżetu wydatków związanych z transportem uczniów spoza jej terenu. Podjęta przez Radę Miejską uchwała prowadzi do naruszenia prawa, gdyż oznacza zaspokajanie potrzeb mieszkańców innej gminy. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 września 1997 r. K 6/97, 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. Dalej Wojewoda wskazał, że zasady finansowania realizacji zadań publicznych przez samorząd określa przepis art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, 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 określona 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. Natomiast podstawą prawną do zawierania porozumień między gminami jest art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, które to porozumienie poprzedzają uchwały podjęte przez odpowiednie rady gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 12 tej ustawy. Następnie Wojewoda przytoczył wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 5 lipca 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 594/17, w którym Sąd stwierdził, że niedopuszczalne jest uczynienie beneficjentami programu wspierania edukacji uczniów, którzy nie mają miejsca zamieszkania na terenie gminy, która go realizuje. Uzasadniając swoje stanowisko Sąd wyraził następujący pogląd: „W myśl art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 marca 1990 roku o samorządzie gminnym edukacja publiczna zalicza się do zadań własnych gminy służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zgodnie natomiast z art. 166 Konstytucji, zadania własne definiowane są jako wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Oznacza to, że gmina wykonując zadania własne jest władna czynić to tylko w takim zakresie, w jakim zmierza do zaspokojenia potrzeb wspólnoty, którą z mocy art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym tworzą jej mieszkańcy. Elementem konstytutywnym każdej jednostki samorządu terytorialnego jest bowiem substrat osobowy, co wynika wprost z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącego, że wspólnotę samorządową tworzy z mocy prawa ogół mieszkańców takiej jednostki”. Wojewoda wskazał, że pogląd ten znalazł aprobatę w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2018 r. sygn. I OSK 2128/17, w którym m.in. Sąd wskazał, że: „gmina nie może tworzyć w drodze aktów prawa miejscowego uprawnień dla osób nie będących jej mieszkańcami, ponieważ byłoby to działanie wykraczające poza upoważnienie ustawowe, a więc działanie bez podstawy prawnej. Przykładowo, niektóre gminy ustanowiły przepisy prawa miejscowego, na podstawie których wspierają finansowo leczenie bezpłodności metodą in vitro. Niemniej jednak przepisy te są adresowane do mieszkańców gminy, bo zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 5 u.s.g., zadania te mieszczą się w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej”.

Uwzględniając powyższe uregulowania prawne i orzecznictwo sądowoadministracyjne Wojewoda stwierdził, że zapis § 3 zaskarżonej uchwały przewidujący finansowanie dowozu dzieci zamieszkałych poza obszarem administracyjnym Gminy Ustrzyki Dolne w sposób istotny narusza prawo. Następnie Wojewoda wskazał, że w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały powołano m.in. art. 32 ust. 7 i art. 39 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe. Zgodnie z art. 32 ust. 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. Wojewoda wyjaśnił, że przepis ten daje gminie uprawnienie do zorganizowania dzieciom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku, natomiast przepis ten nie ma zastosowania do organizacji transportu dla uczniów szkół. Natomiast w myśl art. 39 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe 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.

Zgodnie zaś z art. 39 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe 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.

Wojewoda wyjaśnił, że norma prawna wynikająca z art. 32 ust. 7 ustawy Prawo oświatowe daje gminie szersze uprawnienia zorganizowania dzieciom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkola w porównaniu z uprawnieniami do zorganizowania przewozu do szkoły. Natomiast przepis art. 39 ustawy wiąże uprawnienie gminy do zorganizowania bezpłatnego transportu uczniom szkół wyłącznie w przypadku, gdy droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie mieszka nie przekracza odległości wymienionych w ust. 2 (3 km - w

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

Wojewoda wskazał także, iż kwestionowane zapisy §3 ust. 2 § 4 ust. 2 zaskarżonej uchwały zawierają nieuprawnioną delegację dla Burmistrza Ustrzyk Dolnych w zakresie decydowania czy wystąpił „uzasadniony przypadek”, będący podstawą do uzyskania pomocy w formie bezpłatnego transportu.

Ponadto Wojewoda zauważył, że powołane w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały przepisy ustawy nie przewidują w sposób jednoznaczny delegacji dla rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie zasad dowozu uczniów do przedszkoli i szkół. Przepisy art. 39 ust. 3 pkt 2 i art. 32 ust. 7 zawierają ogólne stwierdzenie: „gmina może zorganizować bezpłatny transport”. Przy założeniu, że właściwym organem w sprawach organizacji transportu jest rada gminy, to w ocenie Wojewody wykluczona jest możliwość przyznania organowi wykonawczemu kompetencji do wyrażania zgody na bezpłatny transport, 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 Wojewoda więc uznał 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.

Wojewoda wskazał również, że Rada Miejska w § 4 zaskarżonej uchwały określiła: „nie zapewnia się prawa do bezpłatnego transportu dzieciom zamieszkałym na terenie administracyjnym Gminy Ustrzyki Dolne uczęszczającym do szkół i przedszkoli dla których organem prowadzącym jest Gmina Ustrzyki Dolne zlokalizowanych poza swoim obwodem szkolnym, jeśli nie istnieją przeszkody w realizowaniu obowiązku szkolnego w szkole zlokalizowanej w obwodzie szkolnym, w którym dziecko zamieszkuje. O wystąpieniu przeszkód decyduje Burmistrz Ustrzyk Dolnych.

W ocenie Wojewody zapis ten modyfikuje brzmienie art. 39 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe, bowiem przyznaje Burmistrzowi prawo finansowania dowozu dzieci do szkoły, zamieszkałym poza obwodem danej szkoły (i to bez względu na odległość), gdy tymczasem ustawa dopuszcza finansowanie dojazdu dzieci w przypadku gdy droga z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka nie przekracza odległości 3 km - w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych; 4 km - w przypadku uczniów klas V-VIII szkół podstawowych.

Natomiast w § 6 zaskarżonej uchwały określono, że rodzicom uczniów wymienionych w uchwale nie przysługuje zwrot kosztów przejazdu dziecka, jeżeli dowóz zapewniają rodzice. W ocenie Wojewody Rada Miejska 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. Wojewoda stwierdził, że ustawa Prawo oświatowe daje gminie uprawnienie do zorganizowania bezpłatnego transportu zobowiązując ją jednocześnie do zapewnienia dzieciom opieki w czasie transportu. Zdaniem Wojewody oczywiste jest zatem, że w przypadku zapewnienia transportu przez rodziców, nie przysługuje im zwrot kosztów przejazdu. Z tego powodu regulacja zawarta w § 6 zaskarżonej uchwały jest zbędna i wykracza poza granice upoważnienia ustawowego.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska wniosła o oddalenie skargi oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

Rada Miejska wskazała, iż kwestionowany przez Wojewodę § 3 uchwały pomimo tego, że rozciąga finansowanie dowozu do szkół i przedszkoli na uczniów, którzy mieszkają poza obszarem administracyjnym Gminy Ustrzyki Dolne, jest zgodny z prawem. W ocenie Rady Miejskiej, gmina niewątpliwie może zorganizować bezpłatny dowóz uczniów do placówki niebędącej dla tych dzieci szkołą obwodową. Wojewoda natomiast w zupełności pominął fakt, że rodzicom przysługuje prawo wyboru szkoły, do której ma uczęszczać dziecko. Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu w piśmie z dnia 14 marca 2018 r., znak: NA.III-0221-4/2018 wskazała, że analiza przepisów ustawy Prawo oświatowe prowadzi do wniosku, że gmina ma obowiązek zapewnić uczniowi bezpłatny transport i opiekę do najbliższego przedszkola czy szkoły. W pozostałym zakresie, tj. w przypadkach innych niż te,

które zostały wskazane w wyliczeniu ustawowym jako obowiązkowe, gmina może zapewnić bezpłatny transport dzieci do szkół i przedszkoli, również przez zakup biletów. Pogląd ten podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 25 sierpnia 2015 r., sygn. akt I SA/Rz 699/15, w którym wskazał, że „rodzicom przysługuje prawo wyboru szkoły, do której ma uczęszczać dziecko. Nie można zatem zgodzić się z tezą, że intencją ustawodawcy było uniemożliwienie gminom bezpłatnego dowozu dzieci do szkół, w sytuacji gdy zamieszkują one poza obwodem danej szkoły, albo nawet poza terytorium gminy”.

Rada Miejska wskazała, że stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 25 sierpnia 2015 r., pomimo tego, że zostało wydane na podstawie przepisów ówczynie obowiązującej ustawy o systemie oświaty, w zakresie możliwości finansowania dowozu uczniów spoza gminy nadal zachowuje swoją aktualność. Co więcej – Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 22 września 2016 r., sygn. akt II GSK 3305/15, oddalił skargę kasacyjną od w/w wyroku, dzieląc tym samym stanowisko wyrażone w wyroku Sądu I instancji.

Odnosnie do regulacji § 4 zaskarżonej uchwały Rada Miejska wskazała, że przepisy prawa oświatowego regulują kwestie obowiązku gminy w zakresie organizacji dowozu dzieci do szkół obwodowych. Droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać 3 km w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych oraz 4 km w przypadku uczniów klas V-VIII szkół podstawowych. Jeżeli droga dziecka z domu do szkoły przekracza wymienione odległości, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewożenia 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. W przypadku, gdy wyżej wymienione odległości nie są przekroczone, gmina może zorganizować bezpłatny transport, zapewniając opiekę w czasie przewozu. Zatem w aktualnym stanie prawnym przewidziano możliwość organizowania dowozu uczniów w przypadkach nieobligatoryjnych. Regulacje te są kontynuacją obowiązującego wcześniej art. 17 ustawy o systemie oświaty. Maciej Kopeć - Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w odpowiedzi z dnia 20 września 2016 r. na interpelację nr 5835 w sprawie nowelizacji przepisów ustawy o systemie oświaty w zakresie finansowania przez gminy dowozu dzieci do szkół w przypadku nauki dzieci

w szkołach w sąsiedniej gminie wskazał, że „Należy jednak podkreślić, że obowiązek, o którym mowa jest nałożony na gminę tylko wtedy, gdy uczniowie uczęszczają do szkoły obwodowej. Jeśli rodzice wybrali szkołę, która nie jest szkołą obwodową, ustawa nie nakłada na gminę obowiązku organizacji transportu do takiej szkoły bądź pokrycia kosztów przejazdu”.

Odnosnie do wątpliwości Wojewody dotyczących przekazania Burmistrzowi kompetencji w zakresie podjęcia decyzji, o których mowa w § 3 ust. 2 i § 4 ust. 2 zaskarżonej uchwały, Rada Miejska wskazała, że upoważniając Burmistrza do wykonania uchwały, nie może jednocześnie narzucić mu sposobu jej realizacji. Bardziej szczegółowy opis procesu decyzyjnego jaki ma zostać przez Burmistrza podjęty nie mógł znaleźć się w uchwale, bowiem to Burmistrz jako organ wykonawczy decyduje o sposobie wykonania uchwały. Określenie sposobu wykonania uchwały należy do kompetencji wójta, co tym samym wyłącza tę sprawę z kompetencji rady gminy. Takie stanowisko zajął również Wojewoda Małopolski, stwierdzając w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 13 czerwca 2003 r., znak: PN.II 911/150/03, iż „uchwała zobowiązująca wójta do podjęcia określonego działania, w sferze realizacji ustalonego i wyznaczonego przez radę gminy zadania, wkracza w istotę w kompetencje organu wykonawczego gminy”. Pozostawienie Burmistrzowi decyzji w w/w kwestiach było zatem zasadne. Art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym uprawnia radę do „stanowienia o kierunkach działania wójta” i w tym pojęciu upatrywać należy upoważnienie Burmistrza przez Radę Miejską do podejmowania decyzji w kwestiach omówionych w § 3 ust. 2 i § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały.

Odnosnie do zarzutu zbędności w uchwale § 6 Rada Miejska wskazała, że doprecyzowuje on kwestie określone ustawą, co nie stanowi rażącego naruszenia prawa. Tylko zacytowanie w uchwale przepisów ustawowych narażałoby ją na zarzut nieważności. Jak bowiem stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 13 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1373/11: „nie wolno w uchwale powtarzać przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Stanowi to istotne naruszenie prawa”. Sąd zauważył, że żeby tego typu naruszenie nie odniosło negatywnych skutków należało w akcie prawa miejscowego wskazać cytowany przepis.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga w przedmiotowej sprawie została uwzględniona jako oczywiście uzasadniona, z przyczyn, które Sąd wziął pod rozagę z urzędu, nie będąc co do zasady związany granicami skargi, w tym podniesionymi w niej zarzutami oraz wskazaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Zaskarżona uchwała rady gminy, mająca stanowić akt prawa miejscowego, została podjęta bez podstawy kompetencyjnej oraz materialnoprawnej i jako sprzeczna z prawem podlega stwierdzeniu nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 i art. 94 ust. 1 u.s.g.). Jakkolwiek uchwała ta w sensie materialnym – z racji braku podstawy prawnej – nie jest aktem prawa miejscowego, to jednak ze względu na jej publikację wojewódzkim dzienniku urzędowym (Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego z 24 kwietnia 2018 r., poz. 2128) i wejście życie (1 września 2018 r.), konieczne jest stwierdzenie jej nieważności (pozbawienie mocy obowiązującej z mocą *ex tunc*), pomimo upływu jednego roku od dnia jej podjęcia.

Powołane w zaskarżonej uchwale przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 32 ust. 7 i art. 39 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (u.p.o.) w zw. z art. 307 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (u.p.w.p.o.) nie stanowią podstawy kompetencyjnej i materialnoprawnej do wydania aktu prawa miejscowego określającego „zasady dowozu” do przedszkoli i szkół uczniów, względem których gmina nie ma ustawowego obowiązku zapewnienia tego rodzaju transportu.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. ma oczywiście charakter odsyłający. Nie stanowi on zatem samodzielnej podstawy do podejmowania przez radę gminy uchwał. Konieczne jest w tym zakresie wskazanie wynikającej z ustaw szczególnych podstawy kompetencyjnej do podjęcia uchwały przez radę gminy.

Przepis art. 32 ust. 7 u.p.o. stanowi, że 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. Jest to typowy przepis zadaniowo-organizacyjny, który ustanawia podstawę do fakultatywnego podjęcia przez gminę działań organizacyjno-faktycznych w celu zapewnienia dzieciom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do odpowiedniej placówki

oświatowej znajdującej się na terenie gminy. Przepis ten nie ustanawia natomiast jakiegokolwiek podstawy kompetencyjnej do podejmowania uchwał określających zasady organizacji tego rodzaju transportu i opieki.

Sprawy związane z odległością placówek oświatowych od miejsc zamieszkania dzieci są natomiast uwzględniane w uchwale rady gminy w przedmiocie ustalenia sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Uchwała tego rodzaju jest aktem prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 32 ust. 1-2 u.p.o.). Zgodnie z art. 32 ust. 3 zd. 2 u.p.o. droga dziecka spełniającego obowiązek, o którym mowa w art. 31 ust. 4, i dziecka pięcioletniego z domu do publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w publicznej szkole podstawowej, publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, niepublicznego przedszkola, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, oddziału przedszkolnego w niepublicznej szkole podstawowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, albo niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w których gmina zapewniła tym dzieciom warunki spełniania tego obowiązku oraz realizacji prawa do korzystania z wychowania przedszkolnego, nie powinna przekraczać 3 km. Jeżeli natomiast droga do placówki oświatowej przekracza 3 km, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice (art. 32 ust. 5 u.p.o.). Ponadto zgodnie z art. 32 ust. 6 u.p.o. obowiązkiem gminy jest zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim i sześciioletnim oraz dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym na podstawie art. 31 ust. 2 bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego albo zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice.

Z powyższych regulacji wynika zatem, że w przypadkach innych niż wymienione w art. 32 ust. 5 i 6 u.p.o. gmina jest uprawniona na podstawie art. 32 ust. 7 u.p.o. do zorganizowania w sensie faktycznym (jako zadanie własne fakultatywne)

bezpłatnego transportu i opieki dzieciom w czasie przewozu do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego. Nie istnieje natomiast podstawa do podejmowania w tym zakresie uchwały, która stanowiłaby akt prawa miejscowego.

Analogiczne uwagi należy sformułować na tle art. 39 ust. 3 pkt 2 u.p.o.

Zgodnie z art. 39 ust. 1-2 u.p.o. sieć publicznych szkół podstawowych (ustalana wraz z określeniem granic obwodów szkolnych, zgodnie z art. 39 ust. 5 u.p.o., w drodze aktu prawa miejscowego) powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego, z tym zastrzeżeniem, że droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać: 1) 3 km - w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych; 2) 4 km - w przypadku uczniów klas V-VIII szkół podstawowych. Jeżeli natomiast droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka: 1) przekracza odległości wyżej wymienionych, 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 wyżej wymienionych, gmina może zorganizować bezpłatny transport, zapewniając opiekę w czasie przewozu (art. 39 ust. 3 u.p.o.). Z regulacji art. 39 ust. 3 pkt 2 u.p.o. wynika zatem, że gmina jest uprawniona (zadanie własne fakultatywne) do zorganizowania w sensie faktycznym bezpłatnego transportu i zapewnienia opieki w czasie przewozu w przypadkach, gdy droga dziecka z domu do szkoły nie przekracza: 1) 3 km - w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych; 2) 4 km - w przypadku uczniów klas V-VIII szkół podstawowych. Również w tym wypadku brak jest podstawy kompetencyjnej do podejmowania przez radę gminy w tym zakresie uchwały, która stanowiłaby akt prawa miejscowego.

Odrębnym zagadnieniem jest właściwość organu gminy związana z wykonaniem wskazanych wyżej fakultatywnych zadań własnych przez gminę. W tym zakresie należy pamiętać, że ogólną kompetencję do wykonywania zadań gminy, z uwzględnieniem treści wiążących uchwał rady gminy (np. z zakresu gospodarki finansowej), posiada wójt (burmistrz, prezydent) jako organ wykonawczy gminy (art. 30 ust. 1 u.s.g.).

Mając na względzie wskazane wyżej argumenty i przesłanki, Sąd – działając

na podstawie art. 147 § 1 w zw. z art. w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości (punkt pierwszy wyroku). O kosztach postępowania orzeczono w punkcie drugim wyroku, zasądzając na podstawie art. 205 § 2 p.p.s.a. od skarżonego organu gminy na rzecz skarżącego organu nadzoru koszty zastępstwa procesowego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Sekretarz *[Signature]*