



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 marca 2025 r.

Poz. 1817



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.73.2025

Lublin, dnia 27 marca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIII/110/2025 w sprawie dowozu dzieci do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego i szkół, wobec których Gmina Tomaszów Lubelski nie ma obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/110/2025 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 28 lutego 2025 r. w sprawie dowozu dzieci do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego i szkół, wobec których Gmina Tomaszów Lubelski nie ma obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/110/2025 Rady Gminy Tomaszów Lubelski została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 marca 2025 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Gminy Tomaszów Lubelski powołała m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 32 ust. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 737, ze zm.).

W myśl art. 32 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych powinna zapewniać dzieciom, o których mowa w art. 31 ust. 1, zamieszkałym na obszarze gminy, możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego. 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, oddziału przedszkolnego w niepublicznej szkole podstawowej

albo niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, w których gmina zapewniła tym dzieciom warunki spełniania tego obowiązku oraz realizacji prawa do korzystania z wychowania przedszkolnego, nie powinna przekraczać 3 km.

Zgodnie z art. 32 ust. 5 ustawy - jeżeli droga, o której mowa w ust. 3, 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.

W art. 32 ust. 6 ustawa stanowi, że 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.

Stosownie zaś do brzmienia 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.

Zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy, 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, w której obwodzie dziecko mieszka, 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 (art. 39 ust. 3 pkt 1 ustawy).

Jeżeli droga dziecka nie przekracza odległości wymienionych w ust. 2, gmina może zorganizować bezpłatny transport, zapewniając opiekę w czasie przewozu (art. 39 ust. 3 pkt 2 ustawy).

Z powyższych przepisów ustawy wynikają obowiązki gminy w zakresie zapewnienia dowozu dzieci do przedszkoli i szkół.

Ustawa przewiduje także możliwość organizowania dowozu w przypadkach nieobligatoryjnych (art. 32 ust. 7 i art. 39 ust. 3 pkt 2).

Należy jednak zauważyć, że przytoczone przepisy ustawowe nie zawierają upoważnienia do stanowienia przez Radę Gminy aktów prawa miejscowego normujących zasady zapewnienia dowozu dzieci do przedszkoli i szkół przez gminę. Wskazują one wyłącznie na uprawnienie gminy do zorganizowania w sensie faktycznym bezpłatnego transportu i opieki dzieciom w czasie przewozu do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego oraz w czasie przewozu dzieci szkolnych w przypadku, gdy droga dziecka z domu do szkoły nie przekracza 3 km (uczniowie klas I-IV szkół podstawowych) lub 4 km (uczniowie klas V-VIII szkół podstawowych). Brak zatem podstaw kompetencyjnych do podejmowania przez radę gminy w tym zakresie uchwały, która stanowiłaby akt prawa miejscowego.

Jak trafnie wywiódł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, 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 (...) 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. 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.) (...) 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. (por. uzasadnienie wyroku z dnia 11 czerwca 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 390/19).

Treść przedmiotowej uchwały konkretyzuje sposób zapewnienia przez gminę bezpłatnego transportu i opieki dzieciom w czasie przewozu do przedszkola i szkół na terenie Gminy, jest to zatem akt o zewnętrznym oddziaływaniu, dla wydania którego wymagane jest istnienie odrębnej podstawy ustawowej, wyraźnie określającej kompetencje organu stanowiącego gminy w omawianym zakresie.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XIII/110/2025 została podjęta bez takiej podstawy prawnej, a zatem bez uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

Należy przy tym podkreślić, że organ nadzoru nie kwestionuje uprawnień gminy do zorganizowania dzieciom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkola lub szkoły w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku. Jednakże zadanie „zorganizowania bezpłatnego transportu” zalicza się do kompetencji wykonawczych, przynależnych wójtowi gminy zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym („Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa”). Aktualnie obowiązujące przepisy nie przyznają radzie gminy kompetencji do wyrażania zgody na zapewnienie przez gminę tego bezpłatnego transportu bądź stanowienia zasad, na jakich to fakultatywne zadanie będzie realizowane.

Pobocznie należy zauważyć, że analogiczne stanowisko było prezentowane w rozstrzygnięciach nadzorczych: Wojewody Lubelskiego z dnia 2 marca 2020 r., znak: PN-II.4131.83.2020, Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 czerwca 2021 r., znak: NK-N.4131.114.7.2021.MS6, Wojewody Podlaskiego z dnia 27 października 2021 r., znak: NK-II.4131.101.2021, Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 28 października 2022 r., znak: 136/22.

Powyższe stanowisko jest aprobowane w piśmiennictwie prawniczym (zob. M. Pilich [w:] A. Olszewski, M. Pilich, *Prawo oświatowe. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2022), komentarz do art. 39 ustawy Prawo oświatowe: „Stanowienie przez rady gmin uchwał w przedmiocie zasad bezpłatnego dowozu dzieci czy też zwrotu kosztów dojazdu zapewnianego przez rodziców narusza zasadę legalizmu działania organów władzy publicznej”).

W doktrynie i orzecznictwie sądowym utrwalone jest stanowisko, że podjęcie uchwały bez podstawy prawnej stanowi istotne naruszenie prawa. O istotnym naruszeniu prawa można mówić bowiem zarówno wtedy, gdy treść uchwały jest sprzeczna z nakazami lub zakazami zawartymi w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, jak i wtedy, gdy przepisy prawa nie stwarzają możliwości podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwały o określonej treści.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/110/2025 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

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Tomaszów Lubelski
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Tomaszów Lubelski