



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 sierpnia 2013 r.

Poz. 5227

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.413.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 sierpnia 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 225/XXIX/2013 Rady Gminy Niegowa z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie dowozu uczniów do szkół na terenie gminy Niegowa oraz wobec, których Gmina Niegowa nie ma obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej, jako niezgodnej z art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w związku z art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), dalej jako „ustawa” oraz z przepisem art. 7 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Niegowa wyraziła zgodę na zapewnienie przez Gminę bezpłatnego dowozu dla dzieci i uczniów, których droga z domu do publicznych przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów nie przekracza odległości określonych w art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty oraz dla uczniów zamieszkałych poza obwodem szkół. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 lipca 2013 r.

Uchwała powyższa została podjęta przez Radę Gminy Niegowa m.in. w oparciu o przepisy art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 1, 2 i 3 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z art. 14a ust. 3 cyt. ustawy „jeżeli droga dziecka pięcioletniego z domu do najbliższego publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego przekracza 3 km, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka lub zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice”. Z kolei art. 17 ust. 1 tej ustawy stanowi, iż „sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego, z uwzględnieniem ust. 2. 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 i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów (*art. 17 ust. 2 ustawy*). 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 lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej (*art. 17 ust. 3 ustawy*)”.

Wskazane wyżej przepisy nie stanowią podstawy do podjęcia uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na zapewnienie przez Gminę bezpłatnego dowozu dla dzieci i uczniów, których droga z domu do publicznych przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów nie przekracza odległości określonych w art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty oraz dla uczniów zamieszkałych poza obwodem szkół. A zatem na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały, tj. na dzień 26 czerwca

2013 r. żaden z obowiązujących przepisów prawa nie upoważniał rady gminy do podjęcia uchwały w ww. zakresie. Oznacza to, że uchwała Rady podjęta została bez podstawy prawnej. Rada, mocą uchwały, uregulowała sprawy nie leżące w jej ustawowych kompetencjach, wobec czego takim działaniem naruszyła określoną w art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu. Zasada ta wymaga, by akt podjęty przez dany organ – w tym wypadku uchwała Rady Gminy - odpowiadała wymogom legalności. Rada musi więc posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie, a treść jej postanowienia musi być zgodna z odpowiednimi normami prawa materialnego zawartego w ustawie.

Z treści przepisu art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wynika bezsprzecznie, iż organy administracji publicznej obowiązuje zasada: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (*por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15*). Normę zawartą w tym przepisie należy odczytywać jako zakaz domniemywania kompetencji organu, a więc nakaz, dyrektywę "interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone" (cytat z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002 r., z. 3, poz. 34). Innymi słowy, jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

Zauważyć należy, iż art. 14a ustawy o systemie oświaty został zmieniony przez art. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Zmiana ta polega na dodaniu ust. 4a w brzmieniu „*gmina może zorganizować dzieciom bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego również w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku.*” Dotychczasowy art. 17 ustawy również został zmieniony na mocy art. 1 pkt 9 lit. a ww. ustawy nowelizującej. Z dniem 1 września 2013 r. treść art. 17 ust. 3 pkt 2 otrzyma brzmienie: „*jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka nie przekracza odległości wymienionych w ust. 2, gmina może zorganizować bezpłatny transport, zapewniając opiekę w czasie przewozu*”.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 18 lipca 2013 r. pod poz. 827, a stosownie do art. 18 tej ustawy wchodzi ona w życie z dniem 1 września 2013 r. Oznacza to, że z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. rada gminy uzyska uprawnienie do podjęcia uchwały w kwestii organizacji bezpłatnego transportu dla dzieci.

Organ nadzoru podkreśla, iż dokonuje oceny legalności uchwały na podstawie stanu prawnego z dnia jej podjęcia, w tym przypadku na dzień 26 czerwca 2013 r. Wskazać trzeba, iż nie są istotne dla oceny legalności danej uchwały przepisy prawa materialnego jeszcze nie obowiązujące w dacie podjęcia kwestionowanej uchwały. Dlatego też kwestia zmiany stanu prawnego nie ma znaczenia w niniejszym postępowaniu nadzorczym.

Bezspornym jest zatem - w opinii organu nadzoru - iż Rada Gminy Niegowa wyrażając zgodę na zapewnienie przez Gminę bezpłatnego dowozu dla dzieci i uczniów, których droga z domu do publicznych przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów nie przekracza odległości określonych w art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty oraz dla uczniów zamieszkałych poza obwodem rażąco naruszyła art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Mając na uwadze fakt, iż ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. nie funkcjonuje jeszcze w obrocie prawnym uregulowania przyjęte przez Radę, pozostają w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa. Działanie takie musi być zatem uznane, za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Organ nadzoru zauważa ponadto, iż Rada Gminy Niegowa w § 2 uchwały wyraziła zgodę na zapewnienie bezpłatnego dowozu lub zwrotu kosztów dowozu ucznia zamieszkałego poza Gminą Niegowa do wysokości 30% otrzymywanej na ucznia subwencji oświatowej.

Przepis art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Zaś zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy gminnej zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy m.in. edukacji publicznej.

Wykonanie przewidzianych dla gminy upoważnień w zakresie edukacji publicznej, zdaniem organu nadzoru, dotyczyć może jedynie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Oznacza to, że ewentualna uchwała Rady Gminy może być adresowana jedynie do mieszkańców tej gminy - członków wspólnoty samorządowej. Tak więc zapewnienie bezpłatnego dowozu dla dzieci i uczniów do szkół, powinno dotyczyć wyłącznie osób – mieszkańców danej gminy, a uprawnienie to nie może być przyznawane osobom spoza gminy, którzy mieszkańcami tej gminy nie są.

Tym samym uchwałą Nr 225/XXIX/2013 Rady Gminy Niegowa z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie dowozu uczniów do szkół na terenie gminy Niegowa oraz wobec, których Gmina Niegowa nie ma obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Niegowa
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) NPII a/a