



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 20 lutego 2024 r.

Poz. 1036

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.40.2024 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 15 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVI/310/23 Rady Gminy Janów z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie zorganizowania młodzieży niepełnosprawnej oraz dzieciom objętym wczesnym wspomaganie rozwoju zamieszkałym na terenie Gminy Janów, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkoli, szkół i ośrodków w przypadkach, w których gmina nie ma takiego obowiązku.

UZASADNIENIE

W dniu 21 grudnia 2023 r. Rada Gminy Janów podjęła uchwałę Nr XLVI/310/23, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 stycznia 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 13 lutego 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 39 ust. 4a w związku z art. 127 ust. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900 z późn. zm.), z uwagi na podjęcie uchwały pomimo braku delegacji ustawowej do podjęcia przez radę gminy uchwały w tym zakresie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 39 ust. 4a i art. 127 ust. 7 ustawy Prawo oświatowe. W związku z powyższym należy zauważyć, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter ogólny i jednocześnie odsyłający, co oznacza, że nie może być samodzielną podstawą podjęcia uchwały, natomiast kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć dotyczących konkretnych zagadnień muszą być określone w ustawie szczególnej. Powołany przepis może więc stanowić podstawę prawną rozstrzygnięcia pewnych kwestii tylko łącznie z inną normą prawną o randze ustawowej. Podstawa taka może być zawarta w ustawie o samorządzie gminnym lub w ustawach szczególnych.

Zgodnie z art. 39 ust. 4a Prawa oświatowego gmina może zorganizować dzieciom i młodzieży niepełnosprawnej, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 127, bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do szkoły ponadpodstawowej oraz ośrodka, o którym mowa w art. 2 pkt 7, również w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku. Ponadto jak stanowi art. 127 ust. 7 ww. ustawy gmina może zorganizować bezpłatne dowożenie dziecka objętego wczesnym wspomaganie rozwoju jego opiekuna

z miejsca zamieszkania dziecka do szkoły lub placówki, w której to wspomaganie jest prowadzone, a w razie potrzeby także bezpłatną opiekę nad dzieckiem w czasie dowożenia.

W ocenie organu nadzoru żaden z przepisów wskazanych w podstawie prawnej uchwały nie upoważnia rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie zorganizowania młodzieży niepełnosprawnej oraz dzieciom objętym wczesnym wspomaganie rozwoju zamieszkałym na terenie gminy, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do przedszkoli, szkół i ośrodków w przypadkach, w których gmina nie ma takiego obowiązku.

Zarówno bowiem art. 39 ust. 4a, jak i art. 127 ust. 7 ustawy Prawo oświatowe to typowe przepisy zadaniowo-organizacyjne, które ustanawiają podstawę do fakultatywnego podjęcia przez gminę działań organizacyjno-faktycznych w celu zapewnienia dzieciom i młodzieży bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do odpowiedniej placówki oświatowej. Przepisy te nie ustanawiają natomiast jakiegokolwiek podstawy kompetencyjnej do podejmowania uchwał określających zasady organizacji tego rodzaju transportu i opieki.

Analizując właściwość organu gminy związaną z wykonaniem wskazanych wyżej fakultatywnych zadań własnych przez gminę, należy zauważyć, 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.)” (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 390/19).

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wykonywanie zadań gminy określonych przepisami prawa należy do wójta, natomiast w art. 39 ust. 4a oraz art. 127 ust. 7 ustawy Prawo oświatowe ustawodawca wskazał jedynie w sposób ogólny na gminę jako organizatora transportu i opieki w czasie przewozu dzieci i młodzieży niepełnosprawnej. W związku z brakiem doprecyzowania na gruncie ustawy Prawo oświatowe (art. 29) organu właściwego do realizacji tego zadania gminy, należało przyjąć ogólne zasady podziału kompetencji między organami gminy określone w ustawie o samorządzie gminnym. Gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych. Jako osoba prawna działa ona przez swoje organy, którymi, zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przepisy ustawy determinują sytuację prawną oraz zakres kompetencji, kierunków oraz prawnych form działania tych organów. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Biorąc pod uwagę, iż to do kompetencji organu wykonawczego gminy należy bieżące wykonywanie zadań gminy, natomiast organ stanowiący gminy decyduje w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych mu przez przepisy ustaw, należy stwierdzić, że regulowanie spraw związanych z dowozem uczniów do szkół nie powinno stanowić przedmiotu działania organu stanowiącego gminy w formie uchwały, lecz ewentualnie działania organu wykonawczego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że każda uchwała organu stanowiącego samorządu terytorialnego musi formułować postanowienia jedynie w granicach upoważnienia ustawowego, regulując tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Niewątpliwie zatem rada gminy winna treść swoich regulacji zawartych w przepisach prawa miejscowego dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, wynikających z jej zadań, a w razie wątpliwości zastosować wykładnię zawężającą (zob. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r. sygn. akt SA/Wr 310/92).

Należy ponadto zauważyć, że każde wykroczenie poza ramy wskazanego powyżej upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy władzy publicznej mogą działać tylko w ramach tzw. legitymacji prawnej czyli określonej normy kompetencyjnej, której istnienie organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać. Sposób wykorzystywania kompetencji przez te organy nie może stanowić dowolności w ich działaniu, lecz powinien być wynikiem realizacji przekazanych uprawnień. Działania wykraczające poza granice tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych

w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej materii jest wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej lub w przepisach ogólnych, tj. ustawy o samorządzie gminnym.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie przypominano, że ustawa stanowi zarówno podstawę wydania aktu normatywnego, jak i określa jego granice przedmiotowe. Podkreślano też, iż upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych oraz że nie podlega wykładni rozszerzającej ani celowościowej. Rada ustanawiając akt prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej nie może przekraczać zakresu tej delegacji. Zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada uprawnienia do stanowienia w uchwale zapisów regulujących inne kwestie niż objęte przedmiotem regulacji ustawowej (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 748/13). W przypadku aktów prawa miejscowego, a takim jest analizowana uchwała, przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Rada ma obowiązek ściśle przestrzegać granic wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i specyfikę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Podsumowując należy stwierdzić, że rada gminy nie posiada umocowania do stanowienia w przedmiocie objętym uchwałą, a w konsekwencji - badana uchwała podjęta została bez podstawy prawnej i jako taka w sposób istotny narusza prawo. Jednocześnie nie budzi wątpliwości, iż zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki dzieciom i młodzieży niepełnosprawnej, których kształcenie odbywa się na podstawie art. 127 ustawy Prawo oświatowe, leży w kompetencjach gminy, natomiast zapewnienie tego rodzaju transportu i opieki należy do kompetencji organu wykonawczego.

Zaistniałe naruszenie przepisów prawa powoduje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń