Ł. Wojas

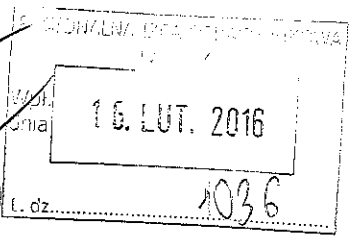
Dwy

Z Analiz. na Zetpr

2 I

16/02 16

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
Wpł. dnia 16. LUT. 2016
L. dz. 1036



WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: *Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 poz. 1113 z późn. zm.)*

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź

B. DANE WNIOSKODAWCY

B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

1. jednostka samorządu terytorialnego
2. związek międzygminny
3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
4. związek, stowarzyszenie powiatów
5. samorządowe jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne)
6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie wykorzystania przyznanych dotacji)

Nazwa pełna

GMINA ŁASK

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
ŁASKI	ŁASK	ŁASK
Ulica	**Nr domu**	**Nr lokalu**
WARSZAWSKA	14	

Kod pocztowy	Poczta
98-100	ŁASK

B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów będących przedmiotem wniosku o wyjaśnienie wraz z nazwą aktu prawnego w odniesieniu do każdego podniesionego problemu (bez przytaczania treści przepisów).

Art.17 ustawy o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 roku poz. 2156)

C. OPIS PROBLEMU SKUTKUJĄCEGO WĄTPLIWOŚCIAMI INTERPRETACYJNYMI ORAZ PYTAŃ (co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień)

Opis problemu

1.W ramach zadań własnych Gmina Łask zapewnia dowóz uczniów zamieszkałych na jej terenie, do szkół funkcjonujących w obszarze gminy. Do powyższych szkół uczęszczają również uczniowie spoza terenu naszej Gminy, a z tego wynika, że również spoza terenu obwodu danej szkoły. Uczniowie ci zostali przyjęci do danych szkół w ramach prowadzonej rekrutacji.

2. Na terenie Gminy Łask funkcjonują niepubliczne placówki oświatowe (szkoły podstawowe). Stowarzyszenia

prowadzące powyższe placówki zwróciły się na podstawie art.17 stawy o systemie oświaty o zapewnienie dowozu uczniów do ich placówek.

Pytania, co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień przyporządkowane do opisu problemów przedstawionych wyżej

1. Czy Gmina może finansować dowóz i refundację biletów miesięcznych uczniom zamieszkałym na terenie innych gmin, a pobierającym naukę w placówkach prowadzonych przez Gminę Łask?
2. Czy Gmina może finansować dowóz uczniów lub refundację biletów miesięcznych uczniom placówek niepublicznych znajdujących się na terenie Gminy Łask?

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEJ SYTUACJI

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C.

Ad. 1 i 2 . W załączeniu opinia prawna radcy prawnego Urzędu Miejskiego w Łasku.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
15.02.2016r.	Gabriel Szkudlarek Burmistrz Łasku	BURMISTRZ Gabriel Szkudlarek

Zespół Prawny
w miejscu

RP.0540.9.2015

Pani Jadwiga Kurkowska
Naczelnik Wydziału
Oświaty, Kultury, Promocji i Spraw Społecznych
w miejscu

Łask, dn. 1 lipca 2015 r.

Dotyczy pisma: **OKS.4431.15.2015**

Opinia prawna

w sprawie obowiązku Gminy w zakresie dowożenia uczniów do niepublicznych szkół podstawowych prowadzonych przez stowarzyszenia.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, zwanej dalej u.s.o., Gmina ma obowiązek zorganizowania sieci szkół publicznych w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego, z zastrzeżeniem, iż 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.

Zgodnie z art. 17 ust. 3 u.s.o., jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka przekracza ww. odległości, 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. Natomiast jeżeli odległości tych nie przekracza, gmina może zorganizować bezpłatny transport, zapewniając opiekę w czasie przewozu.

Podnieść należy, iż wyżej przytoczone przepisy dotyczące obowiązku gminy w zakresie zapewnienia transportu uczniów do szkoły/zwrotu kosztów przejazdu, umieszczone są w tym samym artykule, w którym mowa o tworzeniu sieci szkół przez daną jednostkę samorządu terytorialnego i należy odczytywać je w powiązaniu z kwestią organizacji sieci szkół gminnych.

Brak jest w ustawie przesłanek wskazujących by obowiązek zapewnienia transportu dzieci odnieść do wszystkich pozostałych szkół znajdujących się na terenie gminy, w tym m.in. do szkół dla których podmiotem prowadzącym jest stowarzyszenie. Na tworzenie i lokalizację takich placówek gmina nie ma wpływu i nie są one uwzględnione w sieci szkół o których mowa w art. 17 ust. 1 u.s.o., zatem trudno odnosić do nich treść ust. 3 tego przepisu.

ED-S-168 RADCA PRAWNY
Paweł Kijański

Otrzymałam
03.07.2015 r.

RP.0540.13.2015

Pani Jadwiga Kurkowska
Naczelnik Wydziału
Oświaty, Kultury, Promocji i Spraw Społecznych
w miejscu

Dotyczy pisma: **OKS.4464.12.2015**

Łask, dn. 16 listopada 2015 r.

Opinia prawna

w sprawie obowiązku finansowania przez Gminę dowozu do szkoły uczniom zamieszkałym na terenie innych gmin, pobierających naukę w placówkach prowadzonych przez Gminę Łask.

Po zapoznaniu się z przedstawionym zagadnieniem, zauważyć należy, że zgodnie z wykładnią przepisów prawa: ustawy z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz ustawy z dn. 7 września 1991 r. o systemie oświaty wielokrotnie przyjmowaną przez Regionalne Izby Obrachunkowe, w ramach obowiązujących przepisów prawa brak jest możliwości finansowania dowozu uczniów do szkół, którzy mieszkają poza ustalonym obwodem szkolnym i to bez względu na fakt czy droga dziecka do szkoły przekracza wymagane ustawowo odległości, bądź ich nie przekracza. RIO nie kwestionują przysługującego rodzicom konstytucyjnego prawa wyboru szkoły dla dziecka, ale gmina nie może ponosić ze swojego budżetu wydatków związanych z transportem uczniów spoza jej terenu. Zgodnie z powyższym stanowiskiem, podstawą do udzielenia dofinansowania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dowozu dzieci do szkół stanowią normy prawne ujęte w ustawie o systemie oświaty, będącym przepisem szczególnym normującym działalność jednostki samorządu terytorialnego, określonej w art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy samorządowej. Możliwość dofinansowania dowozu dzieci do szkół winna wynikać wprost z obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie, gdyż organ władzy publicznej, wykonując zadania publiczne, obowiązany jest działać wyłącznie w granicach obowiązującego prawa. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP) orany władzy publicznej działają na podstawie i w

granicach prawa, a więc każde działanie władzy publicznej musi znajdować umocowanie w przepisach prawa upoważniających do podjęcia danego aktu prawnego. W ocenie RIO, językowa wykładnia art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, nie daje podstaw dla finansowania dowozu do szkół dzieci spoza terenu gminy.

Jednocześnie podnieść należy, że wyżej prezentowane stanowisko Regionalnych Izb Rachunkowych bywa kwestionowane przez orzecznictwo sądów powszechnych. Szczególnie warto zwrócić uwagę na wyrok WSA w Rzeszowie z dn. 25 sierpnia 2015 r., wydany w sprawie o sygn. akt I SA/Rz 699/15, akcentujący potrzebę celowościowej i systemowej wykładni przepisów dotyczących dowozu uczniów do szkół. Cytując fragment uzasadnienia wyroku: „Jeśli poprzestać, tak jak uczyniła to RIO, na wykładni językowej art. 17 ust. 3 to należałoby przyjąć, że gmina jest obowiązana lub uprawniona do zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo do zwrotu kosztów przejazdu dziecka środkami komunikacji publicznej, gdy dziecko mieszka w obwodzie szkoły. Natomiast, jeśli się weźmie pod uwagę okoliczności i argumenty prawne podnoszone przez Gminę w skardze, a mianowicie że rodzicom (opiekunom dzieci) z mocy art. 32 Konstytucji RP w związku z art. 20a ust. 2 oraz art. 20c ust. 7 ustawy oświatowej przysługuje prawo wyboru szkoły, do której ma uczęszczać dziecko (co nie kwestionuje RIO) i jest to konstatacja gwarantująca równość podmiotów wobec prawa, to należy odrzucić aby intencją ustawodawcy było uniemożliwienie gminom bezpłatnego dowozu dzieci do szkół, w sytuacji gdy zamieszkują one poza obwodem danej szkoły, albo nawet poza terytorium gminy. Prowadziłoby to bowiem do nieuprawnionego nierównego traktowania ze względu na miejsce zamieszkania ucznia, przy jednoczesnym zagwarantowaniu możliwości wyboru szkoły. Wykładnia zaprezentowana przez RIO nie uwzględnia prokonstytucyjnej wykładni, a więc zasad wynikających z art. 32 i art. 2 Konstytucji RP, jak też wykładni celowościowej oraz wykładni systemowej, w tym wewnętrznej (w obrębie ustawy oświatowej istniałyby więc przepisy gwarantujące wybór szkoły - art. 20a ust. 2 oraz art. 20c ust. 7 i przepisy – art. 17 ust. 3 w zw. z ust. 2, które wskutek wadliwej wykładni różnicowałyby prawa jednostki). W konsekwencji wykładnia zaprezentowana przez RIO jest wykładnią, w ocenie Sądu, niedopuszczalną. *(podkreślenie własne)*"

Należy jednakże podkreślić że jest to wyrok wydany w indywidualnej sprawie, nieposiadający mocy powszechnie obowiązującej zasady prawnej, jak również trudno na obecnym etapie przyjąć (ze względu na stosunkowo niedawną publikację), czy i w jak dużym zakresie wpłynie on na ocenę stanu prawnego przez Regionalne Izby Obrachunkowe.

REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA
W ŁODZI

ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź
tel. (42) 636 68 96, 636 69 11, fax (42) 636 74 24

Łódź, dnia 14 kwietnia 2016 roku

Pan
Gabriel Szkudlarek
Burmistrz Łasku

Urząd Miejski w Łasku
ul. Warszawska 14
98-100 Łask

WA 4120-3/2016-w

W odpowiedzi na pismo Pana Burmistrza zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, to jest wskazanie, czy gmina może finansować:

- dowóz lub refundację biletów miesięcznych uczniom zamieszkałym na terenie innych gmin, a pobierających naukę w placówkach prowadzonych przez Gminę Łask oraz
- dowóz uczniów lub refundację biletów miesięcznych uczniom placówek niepublicznych znajdujących się na terenie Gminy Łask –

uprzejmie informuję, że w zakresie obowiązków przypisanych jednostkom samorządu terytorialnego w przedmiotowym zakresie przepisami ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz.U. z 2015r., poz. 2156 z późniejszymi zmianami) – Izba podziela stanowisko zaprezentowane w piśmie Pana Burmistrza.

Jednocześnie mając na uwadze przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, w szczególności zaś art. 7 ust. 1 pkt 8, zgodnie z którym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, obejmujących m.in. sprawy edukacji publicznej - w ocenie Izby za dopuszczalne można uznać finansowanie przez gminę dowozu dzieci zamieszkałych na jej terenie do szkół prowadzonych na terenie gminy przez inny podmiot, w tym stowarzyszenie. Podstawowym jednakże warunkiem realizacji takiego – nie obligatoryjnego – zadania winno być z jednej strony zapewnienie dowozu dla wszystkich dzieci realizujących obowiązek szkolny, by nie dochodziło do nierównego traktowania określonej grupy dzieci, z drugiej zaś - możliwości faktyczne i finansowe danej jednostki samorządu terytorialnego.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk