GMINA OPORÓW
Oporów 25
99-322 Oporów
REGON 611015804

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*

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)

X 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 OPORÓW
Oporów 25
99-322 Oporów
NIP 7752407021
REGON 611015804

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
KUTNOWSKI	OPORÓW	OPORÓW
Ulica	**Nr domu**	**Nr lokalu**
----------	25	
Kod pocztowy	**Poczta**	
99-322	OPORÓW	

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 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty,
- art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe,
- art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

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

Opis problemu

Gmina Oporów prowadzi 2 szkoły podstawowe, w tym jedną z klasami gimnazjalnymi.

Gmina Oporów nie wyklucza sytuacji, iż do szkół tych będą chciały uczęszczać dzieci spoza terenu Gminy Oporów (dzieci zamieszkujące na terenie innych gmin).

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

1) Czy Gmina Oporów ma prawną możliwość zapewnienie w swoim zakresie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci z terenu innych gmin do szkół na swoim terenie (oczywistym jest, iż te dzieci nie tylko nie zamieszkują na terenie Gminy Oporów, ale zamieszkują poza obwodami szkół, dla których organem prowadzącym jest gmina Oporów; nadto dowóz miałby miejsce także na terenie innej gminy) albo dokonać zwrotu kosztów przejazdu tych dzieci środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice?

2) Czy Gmina Oporów ma prawną możliwość finansowania/dofinansowania przejazdu dzieci spoza terenu Gminy Oporów do szkół, dla których jest organem prowadzącym?

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEJ SYTUACJI

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

W ocenie Gminy Oporów na pytanie wskazane w części C należy udzielić odpowiedzi negatywnych (brak prawnej możliwości).

Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (art. 17 ust. 3), jak i też nową ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (art. 39 ust. 3) Jeżeli droga dziecka z domu do **szkoły, w której obwodzie** dziecko mieszka, przekracza normy określone w w/w ustawach, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo zwrot kosztów przejazdu dziecka środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice.

Przedstawione uregulowania ustawowe oznaczają, że 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. Rada Gminy Oporów nie kwestionuje przysługującego rodzicom konstytucyjnego prawa wyboru szkoły dla dziecka, ale gmina nie może ponosić ze swojego budżetu wydatków związanych z transportem uczniów spoza jej terenu (Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 września 1997 r., K6/97, 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).

Możliwość dofinansowania dowozu dzieci do szkół (z terenu innej gminy) 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 1997 r. organy 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. Z kolei z w/w przepisów takowy obowiązek nie wynika (wręcz jedynie jest wskazana podstawa do pokrywania kosztów dowozu dzieci jedynie z terenu własnej gminy).

Nadto w myśl art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, 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 określoną 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. Z kolei dowóz dzieci z terenu innej gminy nie mieści się/nie znajduje podstawy w kategoriach wzmiankowanego art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Na marginesie wskazujemy, iż Gminie Oporów znany jest jeden wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2015 r., sygn. akt I SA/Rz 699/15), który zaakceptował możność pokrywania koszów dowozu dzieci z terenu innej gminy, jednakże jest on odosobniony i oparty na błędnych założeniach. Sąd bowiem przyjął, 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 (tego nie kwestionujemy) 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; zdaniem Sądu prowadziłoby to bowiem do nieuprawnionego nierównego traktowania ze względu na miejsce zamieszkania ucznia, przy jednoczesnym zagwarantowaniu możliwości wyboru szkoły. Taka wykładnia jest dokonana *contra legem* i prowadzi do absurdalnych wniosków, bowiem powołując się na zasadę równości i prawa wyboru szkoły, można hipotetycznie założyć, że rodzic dziecka zamieszkałego np. w Ustrzykach Dolnych dokonuje wyboru szkoły podstawowej/klasy gimnazjalnej dla dziecka wybierając szkołę/klasę z terenu Gminy Oporów (prawo wyboru szkoły) i ma roszczenie do Gminy Oporów by ta zapewniała bezpłatny transport

dziecka (z Ustrzyk Dolnych np. do Oporowa) bądź zwracała z tego tytułu koszty. Oczywiście jest to absurd, a tym samym należy przyjąć powszechną wykładnię, iż **gmina nie może ponosić ze swojego budżetu wydatków związanych z transportem uczniów spoza jej terenu.**

Dodatkowo podnieść należy, iż w kwestii przysługującego rodzicom prawa wyboru szkoły oraz zachowania zasady równego traktowania wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 6 stycznia 2010 r. (I OSK 1022/09) oraz z dnia 27 stycznia 2010 r. (I OSK 1465/09). W wyroku z dnia 6 stycznia 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie wskazał, że na gruncie art. 17 ustawy o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r., **ciężarem skutków finansowych wyboru przez opiekunów dziecka innej szkoły niż szkoła obwodowa nie może być obarczona gmina**, a problem ten powinien zostać rozważony wcześniej, na etapie podejmowania decyzji o wyborze placówki, do której dzieci będą uczęszczać. W wyroku z dnia 27 stycznia 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał jako nieuzasadniony zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji RP, wskazując, że *"w analizowanej sprawie równe traktowanie przez władze publiczne należy odnosić do skali przedsięwzięcia, które w oparciu o art. 90t ustawy o systemie oświaty, może podjąć powiat. Przedsięwzięcie o skali lokalnej mające na celu wsparcie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży musi zapewnić równe traktowanie mieszkańców lokalnej wspólnoty samorządowej. Brak podstaw do objęcia danym programem lokalnym mieszkańców innych powiatów nie świadczy o naruszeniu zasady równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP"*.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
31.08.2017r.	Robert Pawlikowski (Wójt Gminy Oporów)	WÓJT GMINY Robert Pawlikowski

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, 9 października 2017 roku

WA 4120-12/2017-w

Pan
Robert Pawlikowski
Wójt Gminy Oporów

Gmina Oporów
Oporów 25
99-322 Oporów

W odpowiedzi na pismo Pana Wójta zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, to jest wskazanie:

1. czy gmina ma prawną możliwość zapewnienia w swoim zakresie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci z terenu innych gmin do szkół na swoim terenie albo dokonać zwrotu kosztów przejazdu tych dzieci środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice oraz
2. czy gmina ma prawną możliwość finansowania/dofinansowania przejazdu dzieci spoza terenu gminy do szkół, dla których jest organem prowadzącym

uprzejmie informuję, że w sprawie będącej przedmiotem pisma Izba podziela stanowisko Gminy Oporów przedstawione w skierowanym wniosku.

W ocenie Izba podstawy do dokonywania wydatków na dowóz do szkół uczniów spoza obwodu danej szkoły lub terenu danej gminy – w rozumieniu art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zmianami) – nie dają w szczególności przepisy art. 6 ust. 1 i 2, art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zmianami) art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 59 ze zmianami) w związku z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 7 ust. 1 pkt 8 nakłada na gminę, jako zadanie własne, obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji publicznej, które to zadanie realizowane jest m.in. poprzez zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli i szkół podstawowych. W ramach realizacji zadań oświatowych obowiązkiem gminy jest zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej (por. art. 11 ust. 2 pkt 1 Prawa oświatowego). Aktualne w ocenie Izby pozostaje stanowisko wyrażone w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 1996 r. (sygn. akt K. 17/96), w którym Trybunał wskazał. iż z faktu tego wynika konieczność podejmowania przez gminę szeregu czynności bieżących, technicznych które mają na celu

ten obowiązek zrealizować Do tego typu czynności należy konieczność zapewnienia bezpłatnego transportu dzieciom.

Ciążące na gminie obowiązki w tym przedmiocie dotyczą jednak sytuacji przewidzianych przez ustawodawcę w sposób wyraźny w przepisach ustawy Prawo oświatowe (wcześniej – ustawy o systemie oświaty). W konsekwencji – uwzględniając treść art. 39 ustawy Prawo oświatowe (wcześniej – art. 17 ustawy o systemie oświaty) nie budzi wątpliwości, że obowiązki gminy w zakresie zapewnienia dzieciom realizującym obowiązek szkolny, bezpłatnego dowozu lub zwrotu kosztów – dotyczą wyłącznie dowozu do szkoły obwodowej. Za aktualny należy także przyjąć, powołany zresztą przez Pana Wójta, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 1997 r., K 6/97 który wskazał, że obowiązujący wówczas art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty wskazuje tylko jedno kryterium, od spełnienia którego uzależnione jest obciążenie gminy obowiązkiem zapewnienia bezpłatnego dowozu dzieci do szkół. Tym kryterium jest brak dostatecznie gęstej sieci szkół podstawowych na obszarze danej gminy, zaś obowiązek gminy w zakresie zapewnienia bezpłatnego transportu (zwrotu kosztów przejazdu) dotyczy dzieci zamieszkujących na terenie danej gminy i dotyczy ich dowozu (zwrotu kosztów przejazdu) do szkoły obwodowej.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk