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 (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 561)*

14-08-2018

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 Rzgów

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
Łódzki Wschodni	Rzgów	Rzgów
Ulica	**Nr domu**	**Nr lokalu**
Plac 500- lecia		22

Kod pocztowy	Poczta
95-030	Rzgów

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.32 ust. 7, art.39 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 996 z późn. zm.)
Art.74 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)
Art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.)

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

Opis problemu
Gmina Rzgów planuje zorganizować bezpłatny dowóz dzieci do szkół, nawet gdy zamieszkują one poza obwodem danej placówki albo poza terytorium administracyjnym gminy. Gmina planuje przy tym zawrzeć porozumienie międzygminne w tej sprawie z sąsiadującą gminą Tuszyn, której dzieci zamieszkujące ok.200 metrów od granic administracyjnych gminy Rzgów uczęszczają do szkoły położonej w miejscowości Guzew na terenie gminy Rzgów. Wątpliwości budzi możliwość finansowania:

1) dowozu dzieci zamieszkujących na terenie gminy Rzgów poza obwodem szkoły do której uczęszczają
2) dowozu dzieci zamieszkujących na terenie gminy Tuszyn i uczęszczających do szkoły w gminie Rzgów

zarówno przez jedną, jak i drugą gminę w sytuacji, gdy nie ma takiego ustawowego obowiązku. Czy gmina Rzgów może ponosić ze swojego budżetu wydatki związane z transportem uczniów spoza swojego terenu i czy nie naruszy w ten sposób ustawy o finansach publicznych? Czy może w takiej sytuacji ubiegać się o refundację kosztów dowozu dzieci od gminy Tuszyn zawierając stosowne porozumienie międzygminne? Czy gmina Rzgów może ponosić wydatki na dowóz dzieci zamieszkujących poza obwodem danej szkoły, ale mieszkających na terenie gminy Rzgów?

Zgodnie z art.32 ust. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 996 z późn. zm.) „7.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.", a zgodnie z art.39 ust.3 „3 Jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka:
1) 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;
2) nie przekracza odległości wymienionych w ust. 2, gmina może zorganizować bezpłatny transport, zapewniając opiekę w czasie przewozu."

Zgodnie jednak z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu uczniów do szkół lub refundacja jego kosztów ma charakter publiczny i wiąże się z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców oraz jest realizowany w obrębie właściwości miejscowej gminy (K 6/97). Z drugiej jednak strony, ustawodawca pozostawia gminom możliwość przyjęcia do szkół i przedszkoli dzieci spoza obwodu danej placówki oświatowej, jak również spoza gminy i w tym zakresie pozostawia dyrektorom tych szkół i placówek oświatowych oraz organom prowadzącym swobodę powzięcia decyzji. Trudno zatem założyć, aby intencją racjonalnego ustawodawcy było ustawowe ograniczenie możliwości zapewnienia równego traktowania wszystkich uczniów uczęszczających do danej szkoły, w tym poprzez zapewnienie im bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. Taka wykładnia prowadząca do nierównego traktowania uczniów naruszałaby konstytucyjną zasadę równości. Orzeczenie TK, wskazane powyżej zapadło jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP i nie dotyczyło opisywanego stanu faktycznego.

Zastosowanie samej wykładni językowej doprowadziłoby zatem do nierównego traktowania dzieci, nie można chyba założyć, że intencją ustawodawcy było uniemożliwienie gminom bezpłatnego dowozu dzieci do szkół, w sytuacji gdy zamieszkują one poza obwodem danej szkoły, w tym nawet poza terytorium gminy, jeśli do danej szkoły uczęszczają. Prowadziłoby to do nierównego traktowania ze względu na miejsce zamieszkania ucznia, przy jednoczesnym zagwarantowaniu możliwości wyboru szkoły. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 25 sierpnia 2015 r., sygn. akt I SA/Rz 699/15 wskazuje, że prawidłowa wykładnia przepisów dotyczących dowozu dzieci do szkół winna uwzględniać wykładnię prokonstytucyjną, celowościową oraz systemową. W powyższej sprawie argumentem dla sądu przemawiającym za tym, że rozumienia potrzeb wspólnoty gminnej nie należy zawsze utożsamiać wyłącznie z jej mieszkańcami, jako beneficjentami np. pomocy finansowej, okazało się też rozwiązanie dotyczące dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie gminy.

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

1) Czy w świetle ustawy o finansach publicznych oraz zapisów art.32 ust.7 i art.39 ust.3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 996 z późn. zm.) gmina może ponosić ze swojego budżetu wydatki związane z transportem uczniów spoza danego obwodu szkolnego, w tym spoza swojego terenu i czy nie naruszy w ten sposób ustawy o finansach publicznych?
2) Czy, alternatywnie, gmina, w której zamieszkują dzieci, może w drodze porozumienia międzygminnego zwracać drugiej gminie tak generowane koszty transportu dzieci ze swojego terenu?

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEJ SYTUACJI

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

Zdaniem Wnioskodawcy możliwe jest wydatkowanie środków z budżetu gminy na transport dzieci do szkoły zamieszkałych poza obwodem szkolnym, w tym poza granicami jej gminy. Możliwe jest też zawarcie stosownego porozumienia międzygminnego w tej sprawie. Wnioskodawca nie ogranicza rozumienia wspólnoty, której zbiorowe potrzeby musi zaspokajać do swoich granic administracyjnych.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
2018.08.14		Z up. BURMISTRZA

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 22 października 2018 r.

Pani

Zastępca Burmistrza
Rzgowa

Urząd Miejski w Rzgowie
Plac 500-lecia 22
95-030 Rzgów

WA 4120-22/2018-w

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

- czy gmina może ponosić ze swojego budżetu wydatki związane z transportem uczniów spoza danego obwodu szkolnego, w tym spoza swojego terenu,
- ewentualnie – czy gmina, w której zamieszkują dzieci, może w drodze porozumienia międzygminnego zwracać drugiej gminie tak generowane koszty transportu dzieci ze swojego terenu

– Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi uprzejmie informuje:

W zakresie organizacji i finansowania dowozu dzieci do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych (...) zgodnie z art. 32 ust. 5 Prawa oświatowego 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 sytuacji gdy droga dziecka do tej placówki przekracza 3 km, przy czym zgodnie z ust. 7 art. 32 ustawy 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. Przepis ten nie wprowadza ograniczenia na wzór wynikający z przepisu ust. 6, że dowóz może dotyczyć jedynie przewozu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej ... . W konsekwencji, w oparciu o przepis art. 32 ust. 7 ustawy gmina może (jako zadanie fakultatywne) zorganizować dowóz dzieci (mieszkańców gminy) do placówek przedszkolnych położonych na jej terenie bez względu na odległość zamieszkiwania dziecka od placówki.

Klauzula informacyjna odnosząca się do pozyskanych przez RIO w Łodzi danych osobowych, w związku z prowadzoną korespondencją, została zamieszczona na stronie RIO w Łodzi http://www.bip.lodz.rio.gov.pl/?cid=132 (art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE

Odmiennie ustawodawca uregulował natomiast kwestie organizacji i dowozu dzieci do szkół podstawowych. Zgodnie z art. 39 ust. 1, 2, 3 pkt 1) ustawy Prawo oświatowe sieć publicznych szkół podstawowych powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnienie obowiązku szkolnego, przy czym 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 te 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.

Uwzględniając czytelną treść przepisu nie budzi wątpliwości, że powinność zapewnienia dzieciom realizującym obowiązek szkolny bezpłatnego dowozu lub zwrotu kosztów podróży dotyczy wyłącznie dowozu do szkoły obwodowej.

W tym miejscu nie sposób pominąć regulacji wynikającej z pkt 2) ust. 3 art. 39 ustawy, zgodnie z którym jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w obwodzie której mieszka nie przekracza wskazanych wyżej odległości, gmina może zorganizować bezpłatny transport, zapewniając opiekę w czasie przewozu, przy czym podkreślić należy, że możliwość ta dotyczy również dowozu dziecka do szkoły obwodowej.

Na gruncie powołanych przepisów pojawia się wątpliwość (będąca przedmiotem skierowanego zapytania) odnośnie możliwości zapewnienia przez gminę miejsca zamieszkania dziecka dowozu do szkoły położonej na terenie tej gminy, jednak poza terenem właściwej szkoły obwodowej.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi zwraca w tym miejscu uwagę na odpowiedź, jaką udzielił podsekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej pan Maciej Kopeć na interpelację nr 7357 Pana Posła Zbigniewa Sosnowskiego w sprawie zmiany przepisu w ustawie o systemie oświaty dotyczącego dowozu dzieci do szkoły spoza obwodu szkolnego W odpowiedzi tej Pan Minister stwierdził, że: *Ustawodawca nie zabrania rozwiązań koniecznych ze względu na specyficzne warunki panujące w danej gminie, (...) czy innych rozwiązań korzystnych z punktu widzenia mieszkańców gminy. Ustawodawca może jednak wskazać jedynie obowiązki gminy w zakresie jej* ***zadań własnych*** *– nie może natomiast nakładać obowiązku w zakresie dowozu do szkół nieobwodowych. (...) art. 17 ustawy o systemie oświaty dotyczy takiego* ***ustalenia sieci*** *szkół publicznych, które umożliwiają realizację obowiązku szkolnego (tj. szkoła obwodowa w odległości 3 lub 4 km od domu ucznia), stąd reguluje jedynie kwestie* ***obowiązku gminy*** *w zakresie organizacji transportu bądź pokrycia kosztów przejazdu w sytuacji przekroczenia odległości wymienionych w ust. 2 tegoż przepisu.*

Tezy odpowiedzi udzielonej co prawda na gruncie obowiązującego wówczas art. 17 ustawy o systemie oświaty na gruncie obowiązującego obecnie Prawa oświatowego wydają się być nadal aktualne.

Uwzględniając powyższe, jak również mając na uwadze treść art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty m.in. w zakresie edukacji publicznej - w ocenie Izby za

dopuszczalne uznać należy (jako zadanie fakultatywne) zorganizowanie przez gminę, dla dzieci będących jej mieszkańcami, dowozu do szkół nieobwodowych.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi nie znajduje natomiast podstaw prawnych do finansowania przez gminę dowozu uczniów spoza swojego terenu do szkół usytuowanych na jej terenie. Izba nie widzi natomiast przeszkód natury prawnej by gmina miejsca zamieszkania dziecka, w drodze zawartego porozumienia z gminą, na terenie której dziecko uczęszcza do placówki szkolnej, finansowała koszty transportu dzieci ze swojego terenu, zaspokajając niewątpliwie w ten sposób potrzeby swojej wspólnoty samorządowej.

Z poważaniem

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

dr Ryszard Pawlikrawczyk