



Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze

65-261 Zielona Góra, ul. Chmielna 13; tel. 68 329 19 00; fax: 68 329 19 03
www.zielonagora.rio.gov.pl e-mail: zielonagora@rio.gov.pl

Zielona Góra, 2013.10.10

RIO.V.076.14.2013

KOPIA

11-10-2013
1798

Pan

Paweł Chylak

Zastępca Burmistrza

Miasta i Gminy Szprotawa

W nawiązaniu do wniosku Pana Burmistrza otrzymanego w dniu 11 września br. o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Zagadnienie przedstawione w piśmie Pana Burmistrza dotyczy finansowania dowozu uczniów gimnazjum z oddziałami dwujęzycznymi, którego utworzenie oraz prowadzenie zostanie przekazane Powiatowi Żagańskiemu, na podstawie porozumienia zawartego z Gminą Szprotawa, do której zadań własnych ze sfery działalności oświatowej należy, między innymi zakładanie i prowadzenie szkół podstawowych oraz gimnazjów (art.5 ust.5b w związku z art.5 ust.5 ustawy z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty /j.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz.2572 z późn.zm./). Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 lutego 2012 r. wydanym w sprawie o sygn. akt I OSK 2195/11 (LEX nr 1136668) od uprawnienia do założenia i prowadzenia szkoły należy odróżnić przejęcie zadań własnych gminy. Przepis art.5 ust.5b powołanej wyżej ustawy o systemie oświaty – nie odnosi się do przejęcia zadań publicznych ze sfery działalności oświatowej lecz do konkretnej szkoły czy placówki. Założenie i prowadzenie szkoły bądź placówki przez powiat spoza zakresu obowiązkowych zadań tej jednostki samorządu terytorialnego – jest możliwe bez konieczności przekazania przez gminę zadania własnego. Czym innym jest bowiem realizacja obowiązku wynikającego z zadania własnego gminy, zaś czym innym możliwość założenia szkoły lub placówki nie należącej do zadań własnych. Ustawodawca tej możliwości nie wiąże z przekazaniem zadania, lecz z zawarciem porozumienia co do założenia i prowadzenia szkoły. Podobne stanowisko wyrażone zostało w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2010 r., w sprawie o sygnaturze akt I OSK 1140/09 (LEX nr 594919).

Odwołując się do poglądu doktryny – gminną siecią szkolną są objęte także te szkoły podstawowe i gimnazja, dla których organami prowadzącymi są inne podmioty niż gmina (Mateusz Pilich, Komentarz do art.17 ustawy o systemie oświaty, Wydawn. ABC 2012).

Mając powyższe na uwadze - stwierdzenie zawarte we „Wniosku o udzielenie wyjaśnienia (..) że „szkoła nie jest w sieci szkół gminnych, ponieważ organem prowadzącym jest Powiat Żagański” – jest sprzeczne z powołanymi wyżej orzeczeniami sądów administracyjnych oraz stanowiskiem doktryny.

Zgodnie z art.17 ust.1 -3 powołanej wyżej ustawy o systemie oświaty – sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego, z uwzględnieniem ust.2 tego artykułu, stanowiącego o tym, że 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 i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów. Jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka – przekracza odległości wymienione w ust.2 tego artykułu - obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu albo zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. W przypadku gdy droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka – nie przekracza odległości wymienionych w ust.2 tego artykułu – gmina może zorganizować bezpłatny transport, zapewniając opiekę w czasie przewozu.

Granice obwodów (zasięgu terytorialnego) publicznych szkół podstawowych i gimnazjów, z wyjątkiem specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy, z zastrzeżeniem art.58 ust.2 ustawy o systemie oświaty - ustala rada gminy w uchwale ustalającej plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę. W przypadku publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez inne organy – określenie granic ich obwodów następuje w uzgodnieniu z tymi organami (art.17 ust.4 ustawy o systemie oświaty). Ustawodawca jedynie przykładowo wskazał, w art.58 ust.2 tej ustawy – w jaki sposób może nastąpić ustalenie obwodu. Dopuszczalne jest zatem, np. postanowienie w akcie założycielskim szkoły lub placówki publicznej, że szkole ustala się obwód zawierający się w obrębie ulic.....; jak również szczegółowe wskazanie jakie ulice (ewentualnie od jakiego numeru) znajdują się w obwodzie; wyznaczenie obwodu może nastąpić także poprzez wskazanie miejscowości.

Artykuł 58 ust.2a powołanej wyżej ustawy o systemie oświaty jednoznacznie stanowi, że nie ustala się obwodów, między innymi szkołom specjalnym, szkołom integracyjnym, szkołom dwujęzycznymi (tzn. szkołom, w których wszystkie oddziały są oddziałami dwujęzycznymi). Z powołanego wyżej komentarza do ustawy o systemie oświaty wynika, że „Szkołom określonych rodzajów, wymienionym szczegółowo w komentowanym przepisie, nie ustala się obwodów, gdyż liczba tego rodzaju placówek jest ograniczona. Nie są one przeznaczone dla bliżej nieokreślonej liczby uczniów, uczęszczanie do nich nie jest rzeczą powszechną, zatem nie ma uzasadnienia prawnego limitowania dostępu do nich poprzez kryterium zasięgu terytorialnego” (Mateusz Pilich, Komentarz do art.58 ustawy o systemie oświaty, Wydaw. ABC 2012).

Mając na uwadze przepisy powołane wyżej, stwierdzić można, że w odniesieniu do szkół dwujęzycznych (w rozpatrywanej sprawie – gimnazjum dwujęzycznego) dla których z mocy ustawy nie ustanawia się obwodów – gmina nie ma obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu ani zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej, w sytuacji opisanej w art.17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Ustawodawca nie przewidział bowiem sytuacji aby gmina zwracała koszty przejazdu wtedy gdy szkoła, do której dziecko uczęszcza – nie jest szkołą w obwodzie, której dziecko mieszka. Stanowisko takie potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 06 stycznia 2010 r. , o sygnaturze akt I OSK 1022/09 (LEX nr 594840) w którym wyrażony został pogląd, że skoro „przepisy art.17 ustawy o systemie oświaty nie nakładają na gminę obowiązku zorganizowania bezpłatnego dojazdu do szkoły innej niż obwodowa, nie sposób jest zarzucić organom gminy bezprawnego działania. Oznacza to, iż choć w konkretnym przypadku odmowa zapewnienia transportu autobusem szkolnym może wydawać się w powszechnym odczuciu społecznym nieracjonalna, to znajduje ona usprawiedliwienie w przepisach obowiązującego prawa. Nie można bowiem tracić

z pola widzenia faktu, iż zgodnie z art.7 Konstytucji RP, a także art.6 Kpa organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Bezpośrednią konsekwencją tak sformułowanej zasady praworządności jest to, iż każde działanie organu władzy musi znajdować umocowanie w przepisie prawa. Przyznanie prawa bezpłatnego transportu (..) wbrew wyraźnemu brzmieniu art.17 ust.3 ustawy o systemie oświaty, godziłoby ponadto w konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art.32 ust.1 ustawy zasadniczej”.

Jednocześnie wyjaśniam, że stanowisko prezentowane wyżej - nie jest wiążącą wykładnią prawa lecz prezentuje pogląd tut. Izby na problem sygnalizowany we wniosku Pana Burmistrza.

PREZES IZBY

Ryszard Zajaczkowski

**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 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)
A. ADRESAT WNIOSKU
Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra
B. DANE WNIOSKODAWCY
B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat) X 1. jednostka samorządu terytorialnego <input type="checkbox"/> 2. związek międzygminny <input type="checkbox"/> 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów <input type="checkbox"/> 4. związek, stowarzyszenie powiatów <input type="checkbox"/> 5. samorządowe jednostki organizacyjne <input type="checkbox"/> 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w tym samorządowe osoby prawne) (w zakresie ich wykorzystania)
B.2. NAZWA PEŁNA Gmina Szprotawa
B.3. ADRES SIEDZIBY ul. Rynek 45 67-300 Szprotawa
C. ZAKRES WNIOSKU
C1. PRZEDMIOT WNIOSKU
<input checked="" type="checkbox"/> zaistniały stan faktyczny <input type="checkbox"/> zdarzenie przyszłe
C.2. RODZAJ SPRAWY
Przepisy zawarte w art.17 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty dotyczące obowiązku w zakresie właściwego tworzenia sieci szkół i zapewnienia do nich bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu uczniów do szkół publicznych m.in. gimnazjów lub zwrotu kosztów dojazdu środkami komunikacji publicznej.
C.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA
Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów) art.17 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz.2572 ze zm.).
D. WYCZERPUJĄCE PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH) I PYTANIA (PYTAŃ)

Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)

Uchwalona przez Radę Miejską w Szprotawie w 2011 roku sieć publicznych szkół zapewnia każdemu uczniowi spełnianie obowiązku szkolnego. Starostwo Powiatowe w Żaganiu wyszło z inicjatywą utworzenia bezobwodowego Gimnazjum z Oddziałami Dwujęzycznymi nr 3 działającego w strukturach Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Szprotawie. Gmina Szprotawa zaaprobowała wstępnie koncepcję Starostwa, podejmując rozmowy.

Szprotawscy Radni podjęli w dniu 28 sierpnia 2013 r. intencyjną Uchwałę nr XLIII/325/2013 w sprawie zawarcia porozumienia pomiędzy Gminą Szprotawa a Powiatem Żagańskim przekazującego delegację do prowadzenia Gimnazjum z Oddziałami Dwujęzycznymi nr 3 w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Szprotawie. Zredagowano projekt porozumienia.

W przygotowanym dokumencie należy precyzyjnie zapisać obowiązki obu samorządów w odniesieniu do Gimnazjum z Oddziałami Dwujęzycznymi nr 3 w Szprotawie. W tej sytuacji pojawia się kwestia dowozów szkolnych. Czy Gmina Szprotawa powinna zapewnić uczniom bezpłatny dowóz do szkoły, dla której z mocy ustawy nie określa się obwodów. Ponadto szkoła nie jest w sieci szkół gminnych, ponieważ organem prowadzącym jest Powiat Żagański.

W kwestii Gmina przedkłada własne stanowisko oraz dwie opinie, jedną z Ministerstwa Edukacji Narodowej, drugą z Kuratorium Oświaty w Gorzowie Wlkp.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

Jakie stanowisko przyjąć na dzień dzisiejszy:

1. Czy wg stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej przedstawionego w piśmie DKOW-WOKO/AAS-5015-249/12 z dnia 08.11.2012 r. Gmina Szprotawa powinna zapewnić bezpłatny transport lub zwrot kosztów dojazdu uczniów do Gimnazjum Dwujęzycznego nr 3 w Szprotawie?
2. Czy w przypadku szkoły bez obwodu ani Gmina Szprotawa ani Starostwo Powiatowe w Żaganiu nie mają tego obowiązku – stanowisko przedstawione w piśmie Lubuskiego Kuratora Oświaty w Gorzowie Wlkp. KO.V.4130.60.2013.PG z dnia 26.08.2013 r. ?

E. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

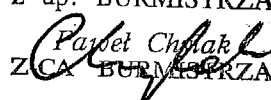
Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części D.

Opinia prawna dot. dojazdu do gimnazjum dwujęzycznego.

F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem

1. Pismo Ministerstwa Edukacji Narodowej DKOW-WOKO/AAS-5015-249/12 z dnia 08.11.2012 r.
2. Pismo Lubuskiego Kuratora Oświaty w Gorzowie Wlkp. KO.V.4130.60.2013.PG z dnia 26.08.2013 r.
3. Opinia prawna dot. dojazdu do gimnazjum dwujęzycznego z dnia 7 września 2012 r.

Data wypełnienia wniosku 9 września 2013r	Imię i nazwisko kierownika jednostki lub osoby upoważnionej Paweł Chylak Zastępca Burmistrza	Podpis kierownika jednostki lub osoby upoważnionej Zast. BURMISTRZA  ZAST. BURMISTRZA
--	--	---



Adwokat

Mirosław Bartnik

Kancelaria Prawnicza

ul. B. Chrobrego 30/1 68-200 Żary

Tel/Fax. 068/374 – 63 – 99 Tel. kom. 0 602 – 799- 372

e-mail: miroslaw.bartnik@adwokatura.pl

7 września 2012 r., Żary

Do Urząd Miasta Szprotawy

Opinia prawna

Dot. wykładni art. 17 ust. 3 o systemie oświaty.

W związku z zapytaniem zawartym w piśmie z dnia 05.09.2012 r. o nr EK.4317.09.2012 a dotyczącym wykładni art. 17 ust. 3 o systemie oświaty informuję, że obowiązek wynikający z tego przepisu dotyczy tylko i wyłącznie sieci szkół prowadzonych przez daną gminną jednostkę samorządu terytorialnego (*Nalożenie na gminę obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu dzieci do szkoły nie może być rozważane w oderwaniu od obowiązku stworzenia sieci szkół publicznych na jej terenie i wyodrębnienia w jej ramach tzw. szkół obwodowych.* Wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2010 r. I OSK 1022/09). Co oznacza, że obowiązek powinien zostać zrealizowany tylko i wyłącznie w stosunku do sieci szkół stworzonych i prowadzonych przez daną gminę. *Sieć szkolną ustala rada gminy w formie uchwały, która stanowi akt prawa miejscowego i uchwała w sprawie sieci szkolnej powinna określać również obwody szkół publicznych* (wyrok WSA w Opolu z dnia 7 grudnia 2007 r. II WSA/Op 427/07).

Ponadto gmina jest zobowiązana do wypełnienia obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu do szkoły tylko i wyłącznie dzieciom zamieszkującym w obwodzie tej szkoły. *Ratio legis* tego rozwiązania jest takie, że na gminie leży obowiązek zapewnienia takiej sieci szkół by każdy uczeń miał dostęp do takiej placówki na danym terenie, w momencie gdy uczeń decyduje się na inną szkołę to polega to na dobrowolności i zgodzie na taki stan rzeczy, a co za tym idzie musi się liczyć z kosztami dojazdu.

Dodatkową przesłanką jest w tym przypadku odległość od miejsca zamieszkania dziecka do szkoły w danym obwodzie musi wynosić dla gimnazjalistów ponad 4 kilometry. Jednak brak jest określenia w jaki sposób ma być mierzona ta odległość, ale wydaje się, że odbywa się to na zasadzie uznaniowej.

W związku z powyższym, obowiązek obciąża gminę jedynie w przypadku spełnienia wszystkich tych przesłanek łącznie przez danego ucznia.

MIROSLAW BARTNIK
ADWOKAT