

Uchwała

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze

z dnia 2 lipca 2008 r.

107/08

1. Artykuł 6 i 18 ust 1 u.s.g. nie mogą stanowić samodzielnej podstawy prawnej do podjęcia uchwał przez radę miasta i gminy, określających zasady dofinansowania dowozów szkolnych z budżetu gminy uczniom niespełniającym kryteriów odległości ujętych w art. 17 ust. 2 u.s.o.

2. Podstawę formalną do udzielania dofinansowania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dowozu dzieci do szkół stanowią normy prawne ujęte w ustawie o systemie oświaty, stanowiącej przepis szczególny normujący sferę działalności jednostki samorządu terytorialnego, określoną w art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.g.

3. Możliwość dofinansowania dowozu dzieci do szkół winna wynikać wprost z obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie, gdyż organ władzy publicznej, wykonując zadania publiczne, jest obowiązany działać wyłącznie w granicach obowiązującego prawa.

4. Jedyną prawnie dopuszczalną drogą do dofinansowania - osobom fizycznym - dzieciom, niespełniającym wyżej opisanych kryteriów dowozu, byłoby rozważenie możliwości udzielenia wsparcia finansowego, zgodnie z normami określonymi w u.p.s. po spełnieniu wszystkich ujętych w tej ustawie wymogów formalnych.

OwSS 2008/4/109/109

455491

Dz.U.2004.256.2572: art. 17

Dz.U.2001.142.1591: art. 6 ust. 1; art. 7 ust. 1 pkt 8; art. 18 ust. 1

Sentencja

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) i art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały nr 127/XVIII/2008 Rady Miasta i Gminy C. z dnia 2 czerwca 2008 r. w sprawie dofinansowania dowozów szkolnych z budżetu gminy, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały w całości, z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.) i art. 17 ust. 3 w związku z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

Uzasadnienie faktyczne

Działając na podstawie art. 6 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), uchwałą nr 127/XVIII/2008 na sesji w dniu 2 czerwca 2008 r. Rada Miasta i Gminy C. wyraziła wolę dofinansowania w ramach środków posiadanych na ten cel 100% kosztów dojazdu uczniów z domu do Zespołu Szkół w C., z miejscowości B. i D. W § 2 badanej uchwały Rada postanowiła, że "dofinansowanie dotyczy uczniów niespełniających kryteriów odległości określonych w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty".

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, badając przedmiotową uchwałę, stwierdza, że została ona podjęta bez podstawy prawnej, ponieważ wskazane przez Radę Miasta i Gminy C. przepisy, tj. 18 ust. 1 i art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), nie stanowią ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego do podjęcia takiej uchwały.

Przepis art. 6 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, natomiast jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w tych sprawach należy do gminy. Wyżej wymieniony art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

Powołane wyżej przepisy nie mogą stanowić samodzielnej podstawy prawnej do podjęcia uchwał przez Radę Miasta i Gminy, określających zasady dofinansowania dowozów szkolnych z budżetu gminy uczniom niespełniającym kryteriów odległości ujętych w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, 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 przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Finansowanie lub dofinansowanie dowozu dzieci do szkół w formie zakupu biletów stanowi swojego rodzaju dotację ze środków publicznych. Ustawodawca określił natomiast w odpowiednich przepisach ustawy o finansach publicznych, które dotacje mogą być udzielane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, między innymi w art. 174 (dotacje przedmiotowe), art. 175 (pomoc finansowa) i art. 176 (dotacje na cele publiczne związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego zlecane podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku) tejże ustawy. Określił również w art. 106 i art. 107 ww. ustawy legalną definicję poszczególnych dotacji udzielanych, co prawda, z budżetu państwa, ale mającą również zastosowanie do poszczególnych rodzajów dotacji udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawę formalną do udzielania dofinansowania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dowozu dzieci do szkół stanowią normy prawne ujęte w ustawie o systemie oświaty, stanowiącej przepis szczególny normujący sferę działalności jednostki samorządu terytorialnego, określoną w art. 7 ust. 1 pkt 8. ustawy o samorządzie gminnym.

Możliwość dofinansowania dowozu dzieci do szkół winna wynikać wprost z obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie, gdyż organ władzy publicznej, wykonując zadania publiczne, jest obowiązany działać wyłącznie w granicach obowiązującego prawa.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, więc każde działanie władzy publicznej musi znajdować umocowanie w przepisach prawa upoważniających do podjęcia danego aktu prawnego.

W świetle natomiast art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie ieczko mieszka, przekracza 3 km - w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych i 4 km - w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. Obowiązki gminy w zakresie dowozu dzieci do szkół są określone również w ust. 3a tego artykułu. Tylko w takim zakresie, opisanym powyżej, gmina może planować wydatki w budżecie gminy, ponieważ w świetle cytowanej wyżej normy prawnej obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu dzieci do szkół lub refundacja kosztów tego transportu, stanowiące obligatoryjne zadania własne gminy, wiążą się z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców. Dofinansowanie dowozu dzieci do szkół, które nie spełniają kryteriów określonych w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, narusza obowiązujące przepisy prawa w tym zakresie.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze jedyną prawnie dopuszczalną drogą do dofinansowania - osobom fizycznym - dzieciom, niespełniającym wyżej opisanych kryteriów dowozu, byłoby rozważenie możliwości udzielenia wsparcia finansowego, zgodnie z normami określonymi w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 z późn. zm.) po spełnieniu wszystkich ujętych w tej ustawie wymogów formalnych.

W związku z tym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze uznaje, że podjęcie badanej uchwały na podstawie wskazanych w podstawie prawnej badanej uchwały przepisów nie spełnia regulacji określonej w art. 7 Konstytucji RP.

Uwzględniając powyższe, orzeczono jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały za pośrednictwem tutejszego Kolegium.