

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.177.2019.ASzC

z dnia 22 sierpnia 2019 r.

Burmistrz Szprotawy

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2019.506) stwierdzam nieważność zarządzenia Nr 0050/119/2019 Burmistrza Szprotawy z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu sprawowania opieki nad uczniami w czasie dowozu do szkół i odwozu ze szkół na terenie Gminy Szprotawa.

Uzasadnienie

Burmistrz Szprotawy 25 lipca 2019 r. wydał zarządzenie Nr 0050/119/2019 w sprawie wprowadzenia Regulaminu sprawowania opieki nad uczniami w czasie dowozu do szkół i odwozu ze szkół na terenie Gminy Szprotawa (dalej zarządzenie). Zgodnie z § 1 ust. 1 regulamin stanowi załącznik do zarządzenia (dalej regulamin).

Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru 26 lipca 2019 r.

Przedmiotowe zarządzenie zostało wydane w oparciu o art. 32 i art. 39 ustawy z dnia z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jednolity Dz.U.2019.1148, dalej u.p.o.) oraz art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2019.506, dalej u.s.g.). W art. 32 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 oraz art. 39 ust. 3, ust. 4 i ust. 4a u.p.o. uregulowana została materia dotycząca obligatoryjnego i fakultatywnego zapewnienia przez gminę bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka - w zależności od długości drogi - do przedszkola i szkoły. Z kolei zgodnie z art. 31 u.s.g. wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

W tym miejscu organ nadzoru zwraca uwagę na konieczność precyzyjnego wskazywania w podstawie prawnej przepisu, który upoważnia do wydania danego aktu. Należy bowiem zauważyć, że przywołane art. 32 i art. 39 u.p.o. nie regulują wyłącznie materii związanej z dowozem dzieci do szkół i przedszkoli. Przy czym – kierując się uzasadnieniem sporządzonym do projektu zarządzenia - należy przypuszczać, że zarządzenie zostało wydane wyłącznie w celu realizacji obowiązku gminy, o którym mowa w art. 32 ust. 5 i ust. 6 oraz art. 39 ust. 3 pkt 1, ust. 4 pkt 1 i pkt 2 u.p.o. W uzasadnieniu wskazano bowiem, że zgodnie z art. 32 i art. 39 u.p.o. obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka do placówki oświatowej. Zgodnie z § 1 ust. 1 zarządzenia, regulamin obowiązuje: przewoźników wykonujących przewóz uczniów, opiekunów przewozów w czasie przewozów, dyrektorów szkół objętych dowozem oraz wszystkich uczniów i rodziców/opiekunów prawnych uczniów korzystających z przewozu.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stoi na stanowisku, że zarządzenie istotnie narusza prawo, tj. art. 32 ust. 5 i ust. 6 oraz art. 39 ust. 3 pkt 1, ust. 4 pkt 1 i pkt 2 u.p.o. Należy bowiem zauważyć, że obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu dzieci do przedszkoli i szkół jest obowiązkiem gminy, a nie organu prowadzącego, o którym mowa w ustawie. W konsekwencji, przywołane w zarządzeniu art. 32 i art. 39 u.p.o. nie mogą stanowić samodzielnej podstawy prawnej zarządzenia, określającego – jak wynika z uzasadnienia - prawa i obowiązki stron. Za podstawę prawną nie można też uznać art. 31 u.s.g.

Nie jest to jednak jedyne zastrzeżenie wobec powyższego zarządzenia. Przedmiotowym zarządzeniem Burmistrz Szprotawy – chcąc uregulować kwestię organizacji bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci do placówki oświatowej – nałożył bowiem szereg obowiązków na: szkołę, dyrektora szkoły, nauczycieli, uczniów, rodziców/opiekunów prawnych, opiekuna przewozu, kierowcę oraz przewoźnika. W ocenie organu nadzoru nastąpiło to bez podstawy prawnej.

Organ nadzoru wskazuje, że zasadniczo prawa i obowiązki nauczycieli publicznych szkół określają przepisy: ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz.U.2018.967 ze zm.) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych, ustawy Prawo oświatowe i ustawy o systemie oświaty (tekst jednolity Dz.U.2018.1457 ze zm.) oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Żaden z tych przepisów nie daje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego prawa określania obowiązków pracowniczych nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez gminę, a zatem również w zakresie realizacji przez gminę obowiązków, o których mowa w art. 32 ust. 5 i ust. 6 oraz art. 39 ust. 3 pkt 1, ust. 4 pkt 1 i pkt 2 u.p.o. Powyższe przepisy nie upoważniają również do określenia zadań szkoły i jej pracowników niebędących nauczycielami w zakresie realizacji przez gminę obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu. Nałożenie takich obowiązków spornym zarządzeniem nie znajduje oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach i stanowi rażące naruszenie prawa.

Organ prowadzący szkołę nie jest również uprawniony do określania obowiązków uczniów. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 98 ust. 1 pkt 17 i 19 u.p.o. – prawa i obowiązki uczniów określa statut szkoły. Wyłączona jest zatem możliwość regulowania tej materii poza statutem szkoły. Ponadto uchwalenie statutu szkoły jest kompetencją rady szkoły, a w szkole, w której rada nie została powołana - kompetencją rady pedagogicznej (por. art. 80 ust. 2 pkt 1 i art. 82 ust. 2 u.p.o.). Określenie praw i obowiązków uczniów w drodze zarządzenia nie znajduje oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach i stanowi rażące naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że brak jest podstawy prawnej, aby Burmistrz Szprotawy regulował zasady sprawowania opieki nad dzieckiem przez rodziców (opiekunów prawnych), czy też zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez dzieci – materia ta jest to bowiem regulowana ustawowo w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym oraz Kodeksie cywilnym. Stąd wkroczenie przez Burmistrza Szprotawy w materię zastrzeżoną dla ustawodawcy należy uznać za istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru brak jest także podstawy prawnej do nakładania przez Burmistrza Szprotawy jakichkolwiek obowiązków na opiekuna przewozu, kierowcę oraz przewoźnika. Stosownie do art. 33 ust. 5 u.s.g. kierownik urzędu, którym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Tym niemniej, zgodnie z wyjaśnieniem przedstawionym w piśmie z 2 sierpnia 2019 r., znak EK.4464.1.1.2019, funkcję opiekuna przewozu pełnią osoby zatrudnione przez Dyrektora Centrum Usług Wspólnych w Szprotawie (dalej Dyrektor CUW), który jest ich zwierzchnikiem służbowym. Należy zatem uznać, że to Dyrektor CUW jest wyłącznie właściwy do określenia sposobu wykonywania obowiązków przez podległych mu pracowników, pełniących funkcję opiekunów przewozu.

Z kolei funkcję przewoźnika pełnią osoby fizyczne lub prawne, które świadczą usługi transportowe dowozu uczniów do szkół, wyłonione w drodze corocznego przetargu. W ocenie organu nadzoru obowiązki przewoźnika, o których mowa w § 6 regulaminu, powinny zostać określone w umowie zawartej z wykonawcą. W tym zakresie brak jest podstawy prawnej do jednostronnego określenia tych obowiązków w drodze zarządzenia. Należy podkreślić, że Burmistrz Szprotawy nie ma również uprawnienia do nakładania jakichkolwiek obowiązków na kierowców, nie jest bowiem ich zwierzchnikiem służbowym.

Zauważyć ponadto należy, że w każdym przypadku, gdy zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu jest obowiązkiem gminy, w ocenie organu nadzoru brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych, aby gmina mogła się od takiego obowiązku uchylić poprzez wprowadzenie nieprzekraczalnego terminu na złożenie karty zgłoszenia (por. § 3 ust. 2 regulaminu), czy narzucenie ustalonego z góry wzoru karty zgłoszenia czy wniosku rodziców dzieci i uczniów niepełnosprawnych (por. § 3 ust. 1 i ust. 3 regulaminu).

Reasumując, brak jest podstawy prawnej, aby w drodze regulaminu – przyjętego zarządzeniem Burmistrza Szprotawy - określać prawa i obowiązki osób, o których mowa w § 1 ust. 2 zarządzenia. Powyższe nie wyklucza natomiast możliwości podjęcia działań, zmierzających do oszacowania potrzeb w zakresie dowozu oraz jego organizacji. Tym niemniej, nie może to zostać dokonane przez organ wykonawczy gminy w formie władczego rozstrzygnięcia, jakim jest zarządzenie.

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności zarządzenia w całości.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt