

**UCHWAŁA NR XXXV/256/17
RADY MIEJSKIEJ W MSZCZONOWIE**

z dnia 22 lutego 2017 r.

**w sprawie rozpatrzenia skargi na pracę dyrektora Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych
w Mszczonowie.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, 1579) oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, 868, 996 i 1579), uchwała się, co następuje:

§ 1. 1. 1. Skargę z dnia 5 stycznia 2017 r. (data wpływu: 10 stycznia 2017 r.) Pani xxxxxxxxx i Pani xxxxxxxxxx zamieszkałych w Zimnicach, uznaje się za bezzasadną.

2. Skarga jest bezzasadna z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu, stanowiącym integralną część uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Miejskiej w Mszczonowie do przekazania skarżącym uchwały wraz z uzasadnieniem.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej

Łukasz Koperski

Uzasadnienie

Obowiązki gminy dotyczące dowozu dzieci i młodzieży do przedszkoli i szkół reguluje ustawa o systemie oświaty. Obowiązki te zależą od wieku dziecka, od odległości przedszkola/oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej/ innej formy wychowania przedszkolnego lub szkoły od miejsca zamieszkania, niepełnosprawności dziecka lub jej braku.

Droga 6-latka i 5-latka z domu do przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, czy oddziału przedszkolnego zorganizowanego w szkole podstawowej nie powinna przekraczać 3 km. Jeżeli droga ta przekracza 3 km, 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.

Droga z domu do szkoły, dziecka realizującego obowiązek szkolny nie może przekraczać:

- a) 3 km – w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych,
- b) 4 km – w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów.

W sytuacji, gdy droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, przekracza wskazane wyżej 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.

Zgodnie z interpretacją zawartą w odpowiedzi sekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej na zapytanie poselskie nr 3741 w sprawie interpretacji przepisów dotyczących dowożenia dzieci do szkół, długość drogi, jaką przebywa dziecko z domu do szkoły, mierzy się z uwzględnieniem warunków lokalnych, a zwłaszcza istniejącej infrastruktury drogowej i rzeźby terenu. Droga dziecka z domu do szkoły może przebiegać zarówno po drogach publicznych, jak i po drogach wewnętrznych, w strefach zamieszkania wyłączonych z ruchu samochodowego, dlatego mierzy się rzeczywistą długość tej drogi.

Dzieci skarżących mieszkają w Zimnicach i uczęszczają do Szkoły Podstawowej w Piekarach, która jest dla miejscowości Zimnice szkołą obwodową. Droga z domu do szkoły w obydwu przypadkach przekracza odległości określone w ustawie o systemie oświaty, dlatego dzieciom przysługuje prawo, o którym mowa w art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 3. Gmina Mszczonów, zapewnia dowóz szkolny i opiekę wszystkim uprawnionym z miejscowości Zimnice do Szkoły Podstawowej w Piekarach. Dowóz odbywa się wg harmonogramu wynikającego z rozkładu jazdy autobusu PKS obsługującego linię, na który dzieci uprawnione do bezpłatnego dowozu mają wykupione bilety miesięczne. Takie bilety miesięczne wykupione mają również dzieci skarżących. Tym samym, obowiązek ciążyący na gminie został zrealizowany. Dlatego skargi nie należy rozpatrywać pod kątem nie wywiązania się gminy z ciążyącego na niej obowiązku zorganizowania dowozu i opieki, jak to wynika z treści skargi.

Zdaniem skarżących, dyrektor Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych w Mszczonowie, odmawiając usytuowania przystanku autobusowego bliżej ich domów, nie wykazuje dobrej woli i zrozumienia powagi sytuacji.

Nie jest to prawdą. Na wniosek skarżących, dokonano sprawdzenia możliwości usytuowania przystanku bliżej miejsca zamieszkania skarżących, mimo iż gmina realizując dowóz w sposób ustanowiony od 1 września 2016 r. (wyznaczone wcześniej przystanki) nie miała już takiego obowiązku. W ramach rozpatrywania złożonego wniosku, przejechano gminnym autobusem całą trasę. W wizji lokalnej uczestniczyli: dyrektor Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych w Mszczonowie, kierowca autobusu szkolnego oraz dyrektor Szkoły Podstawowej w Piekarach. W trakcie oględzin ustalono, że szerokość dróg (odcinek ulicy Pięknej od skrzyżowania z Ogrodową w kierunku ulicy Wiosennej oraz odcinek ulicy Wiosennej od skrzyżowania z Piekarską) nie pozwala na zapewnienie bezpiecznego przejazdu autobusem, co wyklucza możliwość wydłużenia trasy i ustanowienia kolejnego przystanku przy ulicy Wiosennej. Ustalenia te potwierdził również Przewoźnik obsługujący linię autobusową. Jedyłą drogą, którą autobus może bezpiecznie przejechać jest ulica Białogórska w Osuchowie. Zdaniem Przewoźnika, uruchomienie tą ulicą dodatkowej linii autobusowej PKS z Zimnic do Zimnic przez Osuchów, wiązałoby się z pokonywaniem przez autobus dodatkowych 14 kilometrów dziennie podniosłoby bardzo ceny biletów miesięcznych. Poza tym, przy skrzyżowaniu ulicy Białogórskiej i Wiosennej nie ma wyznaczonego przystanku. Jego ustanowienie i ewentualna zmiana rozkładów jazdy związane są z przejściem wymaganej przepisami prawa procedury. W odpowiedzi na prośbę skarżących,

w ramach zorganizowanego przez gminę transportu zamkniętego, autobus jadący po południu po dzieci ze Szkoły Podstawowej w Bobrowcach i Zespołu Szkół w Osuchowie skierowano drogą okrężną przez Osuchów w celu podwożenia dzieci skarżących do skrzyżowania ulic Białogórska/Wiosenna zlokalizowanego bliżej ich domów. Autobus ten nie może jednak ze względu na ustaloną wcześniej organizację dowozu wykonywać dodatkowego kursu i zabierać dzieci rano z miejsca wskazywanego przez skarżące. O takim rozstrzygnięciu i jego powodach skarżące zostały poinformowane. Ponadto, Dyrektor Szkoły Podstawowej w Piekarach, w dniu 5 stycznia 2017 r. udzieliła dodatkowych ustnych wyjaśnień Rodzicowi jednego z dzieci. Według informacji uzyskanej od Pani Dyrektor, przyjęte rozwiązanie zostało przez Rodzica zaakceptowane.

W Zimnicach ustalone są 4 przystanki autobusowe (Załącznik nr 2 do uchwały nr XXV/186/16 z dnia 7 września 2016 r.). Przystanki zlokalizowane są przy drogach, po których mogą bezpiecznie poruszać się autobusy. Jako miejsca zbiórek dla dzieci dojeżdżających z Zimnic do Szkoły Podstawowej w Piekarach, wyznaczono przystanki zlokalizowane przy ulicach: Ogrodowa/Piękna oraz Wiosenna/Piekarska. Rano, dzieci odbierane są z przystanków:

- a) Ogrodowa/Piękna – godz. 7.24,
- b) Wiosenna/Piekarska – godz. 7.27.

Po południu dzieci odwożone są na przystanki:

- a) Wiosenna/Piekarska - godz. 13.05 i 14.28,
- b) Ogrodowa/Piękna - godz. 13.05 i 14.31

Odległości z miejsc zamieszkania skarżących do ww. przystanków nie przekraczają 3 km i wynoszą:

	Odległość z domu do przystanku (miejsca zbiórki):	
	Ogrodowa/Piękna	Wiosenna/Piekarska
Skarżąca 1	2,1 km	1,5 km
Skarżąca 2	2,7 km	2,1 km

W przypadku dziecka pierwszej skarżącej, odległość ta nie powinna przekraczać 3 km. W przypadku dziecka drugiej skarżącej, odległość ta nie powinna przekraczać 4 km.

Ustanowienie przystanków zbiorczych jest zgodne z rozstrzygnięciem przyjętym w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 grudnia 2013 r. (sygn. I OPS 3/13, ONSA) podjętej w składzie siedmiu sędziów. Sędziowie NSA w uzasadnieniu do uchwały stwierdzili, co następuje:

„Zasadnicze kwestie związane z organizacją oświaty regulują przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, dalej ustawa. Zarówno ta ustawa w art. 5 ust. 5, jak i art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013, poz. 594 ze zm.) zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów zaliczyły do zadań własnych gmin, zgodnie z zasadą określoną w art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. W szczególności gminy ustalają sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz sieć szkół podstawowych i gimnazjów (art. 14a ust. 1 i art. 17 ust. 1 ustawy). Sieć ta powinna być odpowiednio gęsta, ponieważ droga pięcioletniego dziecka do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole lub innej formy wychowania przedszkolnego nie powinna przekraczać 3 km (art. 14a ust. 2 zdanie 2 ustawy). Odpowiednio droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać 3 km - w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych i 4 km - w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych i uczniów gimnazjów (art. 17 ust. 2 ustawy). Konsekwencją niezrealizowania odpowiednio gęstej sieci placówek oświatowych jest obciążenie gmin obowiązkiem bezpłatnego transportu dzieci mieszkających w odległości od szkół przekraczającej odległość określoną w ustawie, z jednoczesnym zapewnieniem im opieki albo ewentualnie, zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej (art. 17 ust.3 pkt 1 ustawy). W stosunku do dzieci uczęszczających do szkół obowiązek ich dowożenia lub zwrotu kosztów przejazdu powstaje, gdy droga dziecka do szkoły przekracza odległości wskazane w art. 17 ust. 2 w zawiązku z art. 17 ust. 3 ustawy. Rozważań co do sposobu wykonania przez gminy obowiązków związanych z dowozem dzieci do szkół nie można oprzeć wyłącznie na językowej wykładni przepisu art. 17 ust. 3 ustawy. Wykładnia taka nie dałaby bowiem odpowiedzi na postawione pytanie. Zakres obowiązków gmin związanych z dowożeniem dzieci do placówek oświatowych nie wynika wprost z przepisu art. 17 ust. 3 ustawy. Przepis ten stanowi bowiem, iż obowiązek ten powstaje wówczas, gdy droga dziecka z domu do szkoły przekracza wskazane w ustawie odległości, lecz nie stwierdzają jednoznacznie, że bezpłatny transport ma nastąpić na całej drodze z domu do szkoły. Czym innym jest bowiem powstanie obowiązku

dowozu dzieci do szkoły, a czym innym jest zakres i forma realizacji tego obowiązku. Wykonanie nałożonych na gminy obowiązków musi uwzględniać rzeczywiste możliwości tych gmin i istniejące warunki społeczno-gospodarcze. Znaczna część ludności mieszka we wsiach lub w innych małych miejscowościach, niejednokrotnie w zabudowie rozproszonej (kolonijnej). Zabieranie każdego dziecka uprawnionego do bezpłatnego dojazdu do szkoły spod jego domu niezwykle utrudniłoby i przedłużyło czas dojazdu do placówki oświatowej. Należy przy tym zauważyć, iż w warunkach wiejskiej zabudowy rozproszonej dzieci dojeżdżające środkami komunikacji publicznej zwykle samodzielnie dochodzą do przystanków autobusowych czy kolejowych z pewnej odległości od domów. Ustawodawca uwzględnił przy tym w ustawie o systemie oświaty, iż w istniejących warunkach nawet małe dzieci muszą samodzielnie lub pod opieką rodziców przebyć znaczną drogę do szkoły lub przedszkola, byleby nie przekraczała ona odległości 3 lub 4 km. W tej sytuacji żadne racjonalne względy nie mogą przemawiać za tym, by dzieci mieszkające w dalszej odległości - niż wskazana w art. 17 ust. 2 ustawy, uprawnione do bezpłatnego transportu na koszt gminy, nie mogły przejść pewnej odległości do przystanku komunikacji publicznej lub innego wyznaczonego przez gminę punktu zbiórki. Przyjęcie, że uprawnieni do bezpłatnego transportu muszą być odbierani spod domów i gmina nie może wyznaczyć im odpowiednich miejsc zbiórki nadmiernie faworyzowałoby ich w stosunku do dzieci, które muszą dochodzić do szkoły niejednokrotnie na odległość zbliżoną do 3 lub 4 km. Dochodziłoby więc do takich sytuacji, jak wskazana w stanie faktycznym sprawy III SA/Gd 470/11, w której przyjęto, że uczeń gimnazjum oddalonego 7 km od miejsca zamieszkania nie ma obowiązku dojść do punktu zbiórki wyznaczonego w odległości 2,6 km od domu, gdy dzieci w wieku poniżej 10 lat muszą dochodzić do szkoły znajdującej się w podobnej odległości. Należy więc uznać za przekonywujące stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 699/12, że nie istnieją żadne racjonalne powody do zaakceptowania poglądu by zwrot "z domu do szkoły" należało rozumieć w każdy przypadku jako drogę z domu, w którym mieszka dziecko do budynku szkoły. Trudno założyć, by racjonalny ustawodawca z jednej strony zwolnił gminę z obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu lub zwrotu kosztów przejazdu w przypadku zachowania ustawowych odległości 3 lub 4 km, z drugiej zaś zobowiązał gminę do przewozu każdego dziecka spod domu do szkoły, pomimo tego, że odległość od domu dziecka do miejsca zbiórki w miejscowości, w której dziecko mieszka nie przekracza odległości 3 lub 4 km. Należy więc uznać, iż gmina może realizować swój obowiązek dowożenia dzieci przez wyznaczenie miejsc ich zbiórek, z których są one przewożone do szkoły. Za możliwością wyznaczenia punktów zbiorczych dla dowożonych uczniów przemawia nadto i ten argument, iż zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy gmina może realizować swój obowiązek albo w postaci zapewnienia uczniom bezpłatnego transportu i opieki albo w postaci zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. Skoro więc uczniowie korzystający z tej drugiej formy muszą dochodzić do przystanków środków komunikacji publicznej, to żadne względy nie przemawiają za tym, by podobnie uczniowie dowożeni do szkoły nie mogli dochodzić do wyznaczonych miejsc zbiórek. Ustalenie takich miejsc nie jest sprzeczne z ustawą, która nie reguluje szczegółowych kwestii związanych z organizacją dowożenia dzieci. Sprawy te mogą samodzielnie regulować organy samorządu gminnego w ramach przysługującej im zasady samodzielności (art. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Miejsca zbiórek dowożonych dzieci, w których zatrzymują się o ustalonej porze pojazdy wykonujące przewóz dzieci, powinny być ustalone w racjonalnej odległości od ich domów, zależnej od konkretnych warunków terenowych. Odległość ta nigdy jednak nie może przekraczać odległości wymienionych art. 17 ust. 2 ustawy, gdyż w przeciwnym wypadku doszłoby do zniweczenia całego zamysłu ustawodawcy, który polegał na zapewnieniu dzieciom bezpieczeństwa i możliwego komfortu przy korzystaniu ze świadczeń edukacyjnych. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że gminy mogą realizować swój obowiązek dowożenia dzieci do szkół podstawowych i gimnazjów, określony w art. 17 ust. 3 ustawy, w ten sposób, iż zorganizują miejsca zbiórek, z których dzieci są przewożone do szkoły pod warunkiem, że miejsca te nie będą znajdowały się w większej odległości od ich domów, niż określone w art. 17 ust. 2 ustawy."

Skarżące domagają się wydania decyzji administracyjnej w przedmiotowej sprawie.

Obowiązek gminy polegający na zapewnieniu dowozu dziecka do przedszkola/szkoły lub na zwrocie kosztów dojazdu dziecka do szkoły – w sytuacji, gdy dowóz zapewniają rodzice, w przypadku gdy droga z domu do szkoły, w obwodzie której dziecko mieszka, przekracza określone prawem odległości, nie wymaga wydania aktu indywidualnego, jakim jest decyzja administracyjna. Ustawa o systemie oświaty nie daje podstaw do wydawania jakichkolwiek decyzji administracyjnych w tej sprawie. Kwestię tą wyjaśnia WSA w Rzeszowie w uzasadnieniu do wyroku z 8 stycznia 2008 r., sygn. II SA/Rz 630/07:

„Wydanie decyzji administracyjnej może nastąpić wyłącznie w sytuacji, gdy przepis prawa materialnego /pominąć tu należy przypadki wydawania decyzji tzw. procesowych, opartych wyłącznie o k.p.a., wydawanych

w przypadkach przewidzianych w tym kodeksie/ wskazuje bezpośrednio lub pośrednio na taką prawną formę działania organu. Taki przypadek nie zachodzi w przedmiotowej sprawie. Art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty w sposób wystarczający określa sytuację prawną gminy i użytkownika /ucznia/ zakładu publicznego, jakim jest szkoła. Uznać zatem należy, że w przypadku, gdy zaistnieje sytuacja, o jakiej mowa w art. 17 ust. 2 ustawy tj. odległość od domu ucznia do szkoły, położonej w obwodzie zamieszkania przekracza wskazane wartości w tym przepisie, gmina podejmuje czynności ciężące na niej z mocy prawa, o jakich mowa w art. 17 ust. 3 tj. zapewnia opiekę i transport w sposób bezpłatny, względnie zwraca koszty dojazdu dziecka do szkoły. Jeśli sytuacja, określona w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty nie zachodzi, gmina nie podejmuje tych czynności. W doktrynie prawa administracyjnego jako przypadek wydania decyzji bez podstawy prawnej wskazuje się m.in. podjęcie decyzji w sferze regulowanej przepisami powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego kształtującymi sytuacje prawne adresatów w sposób bezpośredni /ex lege/ - por. A. Matan, w: G. Łaszczyca, C. Marzysz, A. Matan: Postępowanie administracyjne ogólne, C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 817.”

Gmina Mszczonów zgodnie z obowiązkami wynikającymi z ustawy o systemie oświaty, zapewniła dowóz szkolny i opiekę wszystkim uprawnionym dzieciom z miejscowości Zimnice do Szkoły Podstawowej w Piekarach, do której uczęszczają dzieci skarżących. Nie jest prawdą, że dyrektor Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych w Mszczonowie rozpatrując sprawę nie wykazała dobrej woli i zrozumienia powagi sytuacji.