

UCHWAŁA NR 95/IX/2019
RADY MIEJSKIEJ W KŁOBUCKU

z dnia 5 czerwca 2019 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Kłobucka - organ prowadzący Szkołę Podstawową nr 2 im. A.Mickiewicza w Kłobucku

Na podstawie art. 18 b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506) w związku z art. 227 i 229 pkt 3 w związku z art. 35 § 5 Kodeksu Postępowania Administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.) po rozpatrzeniu skargi na organ prowadzący Szkołę Podstawową nr 2 im. A.Mickiewicza w Kłobucku ozn. Nr OR.1510.1.003.2019

Rada Miejska w Kłobucku
uchwala, co następuje:

- § 1. Uznaje się skargę na Burmistrza Kłobuck - organ prowadzący Szkołę Podstawową nr 2 im. A.Mickiewicza w Kłobucku za bezzasadną.
- § 2. Uzasadnienie stanowi załącznik do uchwały.
- § 3. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kłobucku do zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi.
- § 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej w Kłobucku


inż. Józef Batóg

Załącznik do uchwały Nr 95/IX/2019

Rady Miejskiej w Kłobucku

z dnia 5 czerwca 2019 r.

Uzasadnienie

w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Kłobucka- organ prowadzący, Szkołę Podstawową Nr 2 im. A. Mickiewicza w Kłobucku

Skargę należało uznać za bezzasadną.

Na samym wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59, z późn. zm.), organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności: zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki (pkt 1), wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie (pkt 3).

Z woli ustawodawcy obowiązek we wskazanych zakresach został wprost i bezpośrednio nałożony na podmiot prowadzący szkołę. Zgodnie zaś z art. 4 pkt 16 ustawy Prawo oświatowe, ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o organie prowadzącym szkołę lub placówkę - należy przez to rozumieć ministra, jednostkę samorządu terytorialnego, inne osoby prawne i fizyczne. Przepis ten wymienia podmioty, które mogą zakładać i prowadzić szkołę. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 1 cytowanej ustawy szkoła i placówka może być szkołą i placówką publiczną albo niepubliczną. W myśl art. 8 ust. 2 tej ustawy szkoła i placówka, z zastrzeżeniem ust. 4-13, może być zakładana i prowadzona przez: 1) jednostkę samorządu terytorialnego; 2) inną osobę prawną; 3) osobę fizyczną. W świetle wykładni systemowej nie powinno zatem budzić wątpliwości, że organem prowadzącym szkołę jest podmiot, który ją założył i prowadzi. Zgodnie z art. 63 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierza organ prowadzący szkołę lub placówkę. Na zasadzie art. 57 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów. Stosownie do ust. 2 nadzorowi podlega w szczególności: 1) prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem; 2) przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów; 3) przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki. Jednostka samorządu terytorialnego - jako organ prowadzący szkołę - sprawuje nadzór we wskazanym zakresie nad szkołą, gdyż odpowiada za prawidłową realizację obowiązków z art. 10 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe. Zapewnianie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki (art. 5 ust. 7 pkt 1) stanowi jedno z najważniejszych zadań organu prowadzącego. W tym zakresie nadzór nad przestrzeganiem norm BHP w szkole sprawuje zarówno organ prowadzący, jak i organ sprawujący nadzór pedagogiczny. Obowiązki organu prowadzącego wynikają z przepisów wykonawczych do ustawy (tak Pilich Mateusz, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, wyd. VI LEX 2015). Pracodawca ponosi odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładzie pracy. Na zakres odpowiedzialności pracodawcy nie wpływają obowiązki pracowników w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz powierzenie wykonywania zadań służby bezpieczeństwa i higieny pracy specjalistom spoza zakładu pracy, o których mowa w art. 23711 § 2 (art. 207 § 1 kodeksu pracy).

Skoro zatem z powołanych wyżej regulacji wynika że organ prowadzący w zakresie zapewnienia przestrzegania przepisów BHP sprawuje nadzór finansowy i administracyjny, to należy wskazać, że jeszcze przed złożeniem przedmiotowej skargi organ zapewnił w budżecie środki w kwocie 340.000 zł na zadanie pt.: Przebudowa budynku Szkoły Podstawowej Nr 2 w Kłobucku w zakresie dostosowania do wymogów ppoż.. Skoro zatem jest to obowiązkiem

organu prowadzącego nałożonym przez przepisy ustawy Prawo Oświatowe to należy stwierdzić, że organ sprostał temu obowiązkowi. Przyjdzie wskazać, że na moment rozpoznania skargi miarodajny jest stan faktyczny i prawny w chwili rozstrzygnięcia skargi. W chwili podjęcia rozstrzygnięcia na skutek skargi, stan faktyczny prezentuje się tak, że organ spełnił swoje zobowiązania bowiem zapewnił środki na dostosowanie budynku do przepisów ppoż, co jest okolicznością bezsporną i pomimo ogromnych kosztów reformy oświatowej. Z przepisów Prawa Oświatowego nie wynika moment, w którym organ prowadzący ma spełnić swoje obowiązki zatem należy uznać, że organ ograniczony jest tylko momentem dostępności tychże środków w uchwale budżetowej, której podjęcie nie zależy przecież od niego a od organu stanowiącego Gminy. Powyższe koresponduje z rozwiązaniami ustrojowymi przyjętymi w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994). Stosownie do art. 7 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy edukacja publiczna, w tym stosownie do pkt 15 utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych. Prowadzenie szkół podstawowych jest obowiązkowym zadaniem własnym gminy (art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty - Dz. U. z 2018 r. poz. 1457). Dlatego to gmina musi zapewnić konieczne środki finansowe na prowadzenie szkół (art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Szkoły zakładane i prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi. Wydatki na oświatę pochodzą z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 78 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe). Wydaje się, że ustawodawca miał te okoliczności na względzie i dlatego nie określił w ustawie Prawo Oświatowe terminu realizacji obowiązków w zakresie finansowania zadań przez organ prowadzący w zakresie BHP, wiążąc termin ich wykonania z dostępnością środków w uchwale budżetowej j.s.t.. Powyższe wynika również z informacji centralnego konstytucyjnego organu państwowego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 20 maja 2019 r. w której czytamy: „NIK ocenia, że Minister Edukacji Narodowej w latach 2016-2018 nierzetelnie przygotował i wprowadził zmiany w systemie oświaty. Przygotowując reformę nie przeanalizował rzetelnie finansowych i organizacyjnych skutków projektowanych zmian. Nie dysponował m.in. pełnymi i rzetelnymi informacjami na temat kosztów reformy. Minister przewidywał, że reforma będzie sfinansowana z części oświatowej subwencji ogólnej oraz oszczędności samorządów. W latach 2014 - 2017 wydatki organów prowadzących na zadania oświatowe wzrosły o ponad 12 proc. przy wzroście subwencji tylko o 6 proc. W tym czasie udział środków subwencji w tych wydatkach spadł z 63 proc. do 60 proc. Ponadto projektując reformę założono zmniejszenie kosztów kształcenia w przeliczeniu na ucznia. Tymczasem średni wydatek na jednego ucznia w szkołach prowadzonych przez kontrolowane gminy wzrósł w 2018 r. o ponad 6 proc. w stosunku do 2016 roku. Gminy tłumaczyły to m.in. dwukrotnymi - w styczniu 2017 i w kwietniu 2018 r. - podwyżkami płac dla nauczycieli i pozostałych pracowników oświaty” (Informacja dostępna na <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/reforma-oswiaty-w-czesci-sfinansowana-przez-samorzad.html>). Błędne pod względem finansowym przeprowadzona reforma oświatowa wpływa na efektywność zapewnienie finansowania inwestycji w zakresie BHP w jednostkach oświatowych. Tylko ubocznie wskazać należy, że z informacji prasowych wynika również, że samorzady zamierzają wystąpić z pozwem zbiorowym przeciwko Skarbowi Państwa w związku z wadliwie przeprowadzoną reformą oświatową i jej skutkami finansowymi dla budżetów samorządów.

Trzeba również mieć na względzie, że nie można nakazać organowi prowadzącemu wykonanie jego obowiązku ustawowego w zakresie przepisów BHP w terminie wskazanym w odpowiednich decyzjach organów Sanitarnych czy PSP, bowiem oznaczałoby to sytuację, w której decyzją administracyjną dochodzi do konkretyzacji terminu wykonania tych obowiązków organu, który nie wynika z ustawy. Niedopuszczalne są bowiem wszelkie zabiegi interpretacyjne prowadzące do sformułowania dodatkowych przesłanek (termin), prowadzących do zastosowania wykładni prawotwórczej (por. wyrok Sądu Najwyższego z 13 lutego 1996 r., III AZP 23/95, OSN 1996/15/205). Przedstawiony pogląd wyrażony został w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 grudnia 2008 r., I OSK 1923/07, z 18 czerwca 2009 r., I OSK 210/09. Wykładnia prawotwórcza jest przecież zakazana. Organy działają na podstawie i w granicach prawa, którym nie są zgodnie z Konstytucją RP, decyzje administracyjne. Kwestia dostosowania budynków szkoły i termin jest odrębną kwestią od terminu zabezpieczenia środków na realizację

tego przedsięwzięcia. Organy Państwowe odpowiedzialne za kontrole w zakresie BHP mogą tylko nakazać wykonanie danego obowiązku, ale nie posiadają kompetencji do ustalania terminu do realizacji ustawowych obowiązków organu w zakresie zapewnienia środków finansowych. Są to dwie niezależne kwestie - kwestia wykonania (które ciąży na kierowniku jednostki) poleceń organów państwowych a kwestia zapewnienia środków finansowych (które ciąży na organie prowadzącym).

Na marginesie przyjdzie wskazać, że organ musi również przy realizacji swoich obowiązków przestrzegać innych obowiązków BHP w zakresie realizacji dostosowania budynku do przepisów ppoż odnośnie zabezpieczenia bezpieczeństwa dzieci na czas trwania przebudowy oraz musi uwzględniać przepisy Prawa Zamówień Publicznych, które przewidują czasochłonne procedury wyboru ofert. Przedsięwzięcia to jest przedsięwzięciem, w którym należy przeprowadzić procedurę zamówień publicznych. Również trzeba mieć na względzie, że w trakcie trwania przebudowy istnieje prawdopodobieństwo przeniesienia uczniów do innych placówek oświatowych tak by ich bezpieczeństwo nie zostało zagrożone na skutek robót. Państwowa Straż Pożarna nie uwzględniła tych okoliczności ustalając termin wykonania zaleceń pokontrolnych, obejmujący okres krótkich ferii zimowych w ciągu których nie będzie możliwe, z uwagi na wartości robót, ich wykonanie. Na podstawie § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2002 r. Nr 6, poz. 69 z późn. zm.), dyrektor co najmniej raz w roku dokonuje kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły, przedszkola lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, oraz określa kierunki ich poprawy. Z ustaleń kontroli sporządza się protokół, który podpisują osoby biorące w niej udział. Kopię protokołu dyrektor przekazuje organowi prowadzącemu. Dodatkowo art. 214 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U.2018.917 t.j. z późn. zm.) nakazuje dyrektorowi, jako wykonującemu obowiązki pracodawcy, utrzymywać obiekty budowlane i znajdujące się w nich pomieszczenia pracy, a także tereny i urządzenia z nim związane w stanie zapewniającym bezpieczne i higieniczne warunki pracy. Mając na względzie organizację pracy jednostek oświatowych, wszelkie remonty, konserwacje, prace porządkowe, wymiana wyposażenia oraz właściwe zabezpieczenie przeciwpożarowe powinny zostać przeprowadzone i zakończone w okresie ferii szkolnych lub przerw w pracy, kiedy na terenie placówki nie przebywają uczniowie, a przynajmniej część personelu korzysta z urlopów wypoczynkowych. Jest to najlepszy czas na przeprowadzenie kontroli technicznych i sanitarnych, przegląd obiektów, zabezpieczenie terenu wokół jednostki oświatowej, sprawdzenie stanu zewnętrznego budynków oraz sal lekcyjnych, sal gimnastycznych, obiektów sportowych, pomieszczeń i wyposażenia, a także dróg ewakuacyjnych.

Mając na uwadze wyznaczony termin (28 lutego 2019 r,) oraz przywołane w/w okoliczności dotyczące przestrzegania prawa nie jest możliwe wykonanie tak dużej inwestycji w tym terminie czego PSP nie wzięła pod uwagę, a które okoliczności dotyczą m.in. bezpieczeństwa uczniów i personelu placówek oświatowych.

Odnosząc się natomiast do kontroli Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego („Sanepid”) z dnia 1 marca 2019 r. i stwierdzonych zaleceń pokontrolnych to przyjdzie wskazać, że powyższe konstatacje mają bezpośrednie przełożenie na obowiązki organu prowadzącego w zakresie w/w kontroli. Dodatkowo należy podkreślić że niecelowe i sprzeczne z zasadą kompetencyjności organów administracji byłoby zobowiązanie organu prowadzącego do wykonania zaleceń pokontrolnych wskazanych przez Sanepid w terminie krótszym (niezwłocznie) niż ten wynikający z kontroli organu (31 sierpnia 2020 r.). Trzeba również mieć na względzie zasadę kompetencyjności organów administracji publicznej. Z uwagi na zasadę kompetencyjności, nie można także dążyć do otrzymania wyniku wykładni przepisów kompetencyjnych, w myśl której do wydania jednej i tej samej treściwo decyzji w danym przedmiocie, będą właściwe dwa organy, w której ukształtują wykonanie obowiązku w różnych terminach. Sanepid posiada ustawowe kompetencje do ustalanie terminu wykonania zaleceń w stosunku do podmiotów ze sfery zewnętrznej i ta kompetencja jest zarezerwowana wyłącznie dla niego. Natomiast Rada Miejska nie może wnikać w kompetencję tego organu i ustalać odrębnie termin do wykonania tego

obowiązku w innym terminie tj. niezwłocznie. Byłoby to działanie sprzeczne z Konstytucją RP i w dodatku niecelowe. To samo odnosi się do ogólnie, zobowiązania do wykonania ustawowych kompetencji organu prowadzącego w postaci realizacji przepisów BHP, które już zostało nałożone przez ustawowo powołany do tego organ (Sanepid). Rada Miejska podejmując w istocie analogiczną w swej treści uchwałę o identycznym zakresie naruszyłaby zasadę kompetencyjności organów administracji publicznej. Sanepid posiada instrumenty, które pozwalają wymusić przeprowadzenie stosownych zaleceń z nakazaniem zamknięcia danego budynku włącznie, z uwagi na naruszenie przepisów BHP w zakresie podlegającym badaniu przez ten organ. Dlatego też ocena przez Radę stanu realizacji zaleceń pokontrolnych przez przyzmat ustalonego przez Sanepid terminu ich wykonania miałyby charakter przedwczesny.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że skarga jest niezasadna.

PRZEWODNICZĄCY
Rady Miejskiej w Kłobucku

J. Batóg
inż. Józef Batóg