

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.97.2019.ASze

z dnia 25 kwietnia 2019 r.

Wójt Gminy Górzycy

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 0050.23.2019 Wójta Gminy Górzycy z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu sprawowania opieki nad uczniami w czasie dowozu do szkół i odwozu ze szkół na terenie Gminy Górzycy.

Uzasadnienie

W dniu 19 marca 2019 r. Wójt Gminy Górzycy wydał zarządzenie 0050.23.2019 w sprawie wprowadzenia regulaminu sprawowania opieki nad uczniami w czasie dowozu do szkół i odwozu ze szkół na terenie Gminy Górzycy (dalej zarządzenie).

Zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru 27 marca 2019 r.

Przedmiotowe zarządzenie zostało wydane w oparciu o art. 10 ust. 1 pkt 1, art. 29 ust. 1 pkt 2 i art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jednolity Dz.U.2018.996 ze zm., dalej ustawa). Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy 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. Powyższy obowiązek wykonuje – zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy – wójt. Z kolei art. 39 ust. 3 ustawy reguluje kwestię obligatoryjnego i fakultatywnego zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka w zależności od długości drogi do szkoły.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stoi na stanowisku, że zarządzenie istotnie narusza prawo, tj. art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy. Należy bowiem zauważyć, że obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu dzieci do szkoły jest obowiązkiem gminy, a nie organu prowadzącego szkołę, o którym mowa w ustawie – także wówczas, gdy organem prowadzącym szkołę jest gmina. W konsekwencji, przywołany w zarządzeniu art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy nie może stanowić podstawy prawnej zarządzenia, określającego warunki i tryb realizacji obowiązku gminy, o którym mowa w art. 39 ust. 3 ustawy.

Nie jest to jednak jedyne zastrzeżenie wobec powyższego zarządzenia. Zgodnie bowiem z Regulaminem sprawowania opieki nad uczniami w czasie ich przewozu do i ze szkół na terenie Gminy Górzycy, stanowiącym załącznik do zarządzenia, Wójt Gminy Górzycy – bez podstawy prawnej – nałożył obowiązki na rodziców, nauczycieli oraz uczniów. Regulamin określa ponadto obowiązki opiekuna, którym – zgodnie z wyjaśnieniem udzielonym przez wójta w piśmie z 19 kwietnia 2019 r., znak OŚW.4464.3.2019, jest pracownik urzędu.

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. 39 ust. 3 ustawy. Nałożenie takich obowiązków kwestionowanym zarządzeniem nie znajduje oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach i stanowi rażące naruszenie prawa.

Organ prowadzący szkołę nie jest również uprawniony na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy do określania obowiązków uczniów prowadzonej przez niego szkoły i kar z tytułu ich

niewykonywania, w szczególności w zakresie realizacji przez gminę obowiązków, o których mowa w art. 39 ust. 3 ustawy. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 98 ust. 1 pkt 17 i 19 ustawy – prawa i obowiązki uczniów, w tym przypadki, w których uczeń może zostać skreślony z listy uczniów szkoły, a także tryb składania skarg w przypadku naruszenia praw ucznia, jak również rodzaje kar stosowanych wobec uczniów oraz tryb odwoływania się od kary – 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 ustawy). Określenie praw i obowiązków uczniów w drodze zarządzenia nie znajduje oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach i stanowi rażące naruszenie prawa.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że jeżeli na gminie ciąży obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka (bądź gmina – pomimo braku takiego obowiązku – decyduje się taki transport zapewnić), nie ma prawnej możliwości, aby takiego transportu – niezależnie od okoliczności – odmówić (por. rozdział IV ust. 3 Regulaminu).

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że brak jest podstawy prawnej, aby Wójt Gminy Górzycy regulował zasady sprawowania opieki nad dzieckiem przez rodziców, 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 Wójta Gminy Górzycy w materię zastrzeżoną dla ustawodawcy należy uznać za istotne naruszenie prawa.

W konsekwencji, uznać należy, że o ile dopuszczalne jest określenie sposobu wykonywania obowiązków przez pracownika urzędu – pełniącego funkcję opiekuna uczniów w trakcie dowozu do i ze szkół na terenie Gminy Górzycy – przy czym podstawą jest tutaj art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2019.506), zgodnie z którym kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, o tyle brak jest podstawy prawnej, aby w drodze regulaminu określać prawa i obowiązki nauczycieli, rodziców i uczniów w zakresie transportu do szkół. Zauważyć jednak należy, że – zgodnie z wyjaśnieniem udzielonym przez Wójta Gminy Górzycy – obowiązki opiekuna dotyczące bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w czasie przewozu autobusem szkolnym zostały już szczegółowo określone w zakresie czynności.

Z uwagi na powyższe, stwierdzono nieważność 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 Wójt