

Podstawa Prawna wydania opinii prawnej:

- 1) Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz.996, ze zm.),
- 2) Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 oraz Dz. U. z 2009 r. Nr 139, poz. 1130),
- 3) [Ustawa z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela \(tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 967, ze zm.\)](#).

Orzecznictwo:

- 1) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2015 r. o sygn. akt I SA/Rz 699/15,
- 2) Wyrok NSA z dnia 22 września 2016 r. o sygn.. II GSK 3305/15.

Pytania

- 1) Kto w świetle przepisów prawa oświatowego zapewnia bezpłatny dowóz uczniów szkoły i opiekę w czasie przejazdu?

- 2) Kto w świetle przepisów prawa odpowiada za bezpieczeństwo uczniów dowożonych do szkoły przez wynajętych przewoźników oraz komunikacją publiczną?
- 3) Czy konieczna jest w takich przypadkach obecność opiekuna?
- 4) Czy nauczyciele mogą sprawować opiekę nad dowożonymi uczniami do szkoły w ramach swoich godzin pracy, tj. pensum?
- 5) Czy uchwała rady gminy o finansowaniu dowozu uczniów do szkół w innej gminie i poza obwodem szkolnym nie będzie naruszała przepisów o wydatkowaniu środków publicznych?
- 6) Czy gmina ma obowiązek zapewnienia bezpłatnego dowozu uczniów i opieki nad uczniami dowożonym, jeżeli odległość jest mniejsza niż 3 km w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych i mniejsza niż 4 km w przypadku uczniów klas V–VIII szkoły podstawowej?

Analiza prawna przedmiotowych spraw wynikających z pytań

Zgodnie z art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn.

Dz. U. z 2018 r. poz.966, ze zm.) za ustalenie sieci szkół podstawowych i określenie granic obwodów publicznych szkół podstawowych odpowiedzialna jest rada gminy. Zadaniem organu prowadzącego jest ustalenie takiej sieci szkół, aby każde dziecko miało możliwość spełnienia obowiązku szkolnego.

Zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe gmina ma obowiązek ustalenia sieci publicznych szkół podstawowych w taki sposób, aby umożliwić wszystkim dzieciom wypełnianie obowiązku szkolnego, że spełnieniem warunku, że droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać:

- 1) 3 km – w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych,
- 2) 4 km – w przypadku uczniów klas V i VIII szkół podstawowych.

Dowóz dzieci zamieszkałych na terenie gminy do szkół podstawowych organizuje się na podstawie art. 39 ust. 3 Prawo oświatowe. W tym przypadku obowiązuje zasada spełniania obowiązku szkolnego w obwodzie konkretnej szkoły.

Zgodnie z art. 39 ust. 3 pkt 1 cytowanej ustawy ustawodawca nakłada na gminę obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej, jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, przekracza odległości wymienione w art. 39 ust. 2. Zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy, droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać 3 km w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych oraz 4 km w przypadku uczniów klas V i VIII szkół podstawowych. Obowiązkiem organu prowadzącego jest zwrot kosztów w przypadku, jeśli odległość dom - szkoła obwodowa jest większa niż ustalona w wyżej wymienionych przepisach.

W pozostałych sytuacjach gmina nie jest zobowiązana do pokrywania kosztów przejazdu lub zapewniania transportu. Zgodnie z zapisem art. 39 ust. 3 pkt 2 wspomnianej ustawy gmina może, ale nie musi pokrywać koszty przejazdu lub zapewnić transport. Jest to zadanie nieobligatoryjne. Do ukończenia przez dziecko 7 lat gmina zapewnia także zwrot kosztów przejazdu opiekuna dziecka środkami komunikacji publicznej.

Ważne! Zgodnie z zapisem art 39 ust. 3 pkt 2 ustawy prawo oświatowe, gmina może również zorganizować bezpłatny transport uczniom do szkoły podstawowej i zapewnić opiekę w czasie przewozu w przypadku, gdy odległość nie przekracza odległości wymienionych w

art 39 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe. Oznacza to, że gmina może zorganizować dowóz uczniów do szkoły, gdy droga dziecka z domu do szkoły nie przekracza 3 km – w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych i 4 km – w przypadku uczniów klas V i VIII szkół podstawowych. Jest to zadanie nieobligatoryjne.

Długość drogi, jaką przebywa dziecko podlegające obowiązkowi szkolnemu z domu do szkoły, powinno się mierzyć nie w linii prostej, lecz z uwzględnieniem lokalnych warunków terenowych, rzeźby terenu i istniejącej infrastruktury drogowej. Potwierdza to stanowisko MEN w piśmie

Departamentu Kształcenia Ogólnego i Wychowania Ministerstwa Edukacji Narodowej z 16 lutego 2009 r.

Ważne! Na podstawie przedstawionej analizy prawnej za dowóz uczniów do szkoły podstawowej nie jest odpowiedzialny dyrektor szkoły podstawowej.

□

□

□

Dowóz uczniów do szkoły poza obwodem szkolnym, tzw. szkoły pozaobwodowej

Powyżej przedstawiono regulacje prawne związane z dowozem uczniów do szkoły podstawowej przez gminę, która znajduje się w obwodzie szkolnym, tj. szkoły, która znajduje się na terenie danej gminy.

Poniżej omówiona zostaje sytuacja zorganizowana przez gminę bezpłatnego dowozu uczniów do szkoły podstawowej niebędącej dla tych dzieci szkołą obwodową.

Gmina może zorganizować bezpłatny dowóz uczniów do placówki niebędącej dla tych dzieci szkołą obwodową. Rodzicom przysługuje bowiem prawo wyboru szkoły, do której ma uczęszczać dziecko.

Reprezentant gminy z województwa opolskiego zgłosił się do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z prośbą o potwierdzenie możliwości organizowania bezpłatnego dowozu uczniów do jednostki niebędącej dla tych uczniów szkołą obwodową. Gmina zamierzała zorganizować

bezpłatny dowóz uczniów, gdyż rodzice podjęli decyzję o przeniesieniu uczniów do szkoły niebędącej jednostką obwodową.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu wskazała, że analiza ustawy – Prawo oświatowe prowadzi do wniosku, że gmina ma obowiązek zapewnić uczniowi bezpłatny transport i opiekę do najbliższego przedszkola czy szkoły. W pozostałym zakresie tj. w przypadkach innych niż te, które zostały wskazane w wyliczeniu ustawowym jako obowiązkowe, gmina może zapewnić bezpłatny transport dzieci do szkół i przedszkoli, również przez zakup biletów.

Pogląd ten podzielił WSA w Rzeszowie w wyroku z 25 sierpnia 2015 r. (sygn. akt I SA/Rz 699/15). Sąd wskazał, że rodzicom przysługuje prawo wyboru szkoły, do której ma uczęszczać dziecko. Nie można zatem zgodzić się z tezą, że intencją ustawodawcy było uniemożliwienie gminom bezpłatnego dowozu dzieci do szkół w sytuacji, gdy zamieszkują one poza obwodem danej szkoły, albo nawet poza terytorium gminy.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 22 września 2016 r. o sygn. II GSK 3305/15 p odrzucił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2015 r. (sygn. akt I SA/Rz 699/15). Oznacza to, że wyrok WSA w Rzeszowie stał się prawomocny.

Ważne! Realizacja omawianego zadania ma zatem charakter fakultatywny i zależy od decyzji danej jednostki samorządu terytorialnego. Samorząd powinien oczywiście dysponować odpowiednimi środkami finansowymi na jego realizację.

Dopuszczalny jest bezpłatny dowóz dzieci do szkół nawet, gdy zamieszkują one poza obwodem danej placówki albo poza terytorium gminy.

Sprawowanej opieki nad dziećmi dowożonymi do szkoły

Zasadą jest, że odpowiedzialność za dziecko (ucznia) ponosi osoba, pod której opieką uczeń się znajduje. Na podstawie postanowień art. 39 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz.966, ze zm.)

, jeśli droga dziecka z domu do szkoły przekracza odległości określone w przywołanym przepisie, gmina ma obowiązek zapewnić bezpłatny transport dzieci do szkoły oraz opiekę w czasie przewozu. Oznacza to, że w czasie przewozu organizowanego przez gminę i realizowanego przez przewoźnika - za bezpieczeństwo uczniów odpowiadają opiekunowie, tj. opiekunowie autobusu szkolnego. Opiekun autobusu szkolnego odpowiada za uczniów od momentu odebrania uczniów z przystanku do momentu przekazania uczniów pod opiekę nauczyciela w szkole. Oznacza to, że opiekun autobusu szkolnego zobowiązany jest

doprowadzić uczniów dowożonych do budynku szkoły. W drodze powrotnej opiekun autobusu szkolnego dowożącego dzieci - od momentu odebrania dzieci ze szkoły do momentu opuszczenia autobusu przez dziecko na określonym przystanku. Podkreślić bowiem należy, że - jak wynika z art. 39 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe - gmina zobowiązana jest zapewnić opiekę w czasie trwania przewozu.

Do obowiązków gminy należy zatrudnienie opiekuna nad dowożonymi uczniami do szkoły i z powrotem.

Jak wynika ze wskazanego art. 39 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe - jeśli droga dziecka z domu do szkoły przekracza odległości określone w ustawie, a gmina nie zapewnia bezpłatnego dowozu dzieci do szkół - obowiązkiem gminy jest zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. Z przepisu tego nie wynika, by przejazd środkami komunikacji publicznej uczeń musiał obowiązkowo odbywać w obecności opiekuna. Należy wskazać, że jeśli uczeń dojeżdża do szkoły środkami komunikacji publicznej,

to odpowiedzialność za ucznia w drodze do szkoły ponoszą rodzice (prawni opiekunowie ucznia). Warto jeszcze zwrócić uwagę, że zgodnie z postanowieniami omawianego art. 39 ust. 3 - gmina zwraca koszty przejazdu dziecka - ucznia do szkoły. Przepis ten nie daje natomiast podstaw do zwrotu kosztów przejazdu rodziców lub prawnych opiekunów, którzy prowadzą dziecko do szkoły. Inaczej jest w przypadku dzieci sześciolletnich.

W przypadku, gdy droga dziecka sześciolletniego z domu do najbliższego publicznego przedszkola lub oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej przekracza odległość określoną w ustawie, a gmina nie zapewnia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka - gmina zobowiązana jest do zwrotu kosztów przejazdu dziecka

i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice – **podstawa prawna:**

art 39 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe.

Ważne! Za bezpieczeństwo uczniów w czasie przewozu organizowanego przez gminę i realizowanego przez przewoźnika odpowiadają opiekunowie, tj. opiekunowie autobusu szkolnego.

Kto zatrudnia opiekuna lub opiekunów?

Opiekę nad dziećmi w czasie przewozu może sprawować każda dorosła osoba, z którą gmina podpisze stosowną umowę i wcale nie muszą to być nauczyciele. Ustawodawca nie określił specjalnych wymagań odnośnie osoby, która będzie sprawowała opiekę. W trakcie przewozu opiekę może sprawować osoba pełnoletnia, zdolna do ponoszenia odpowiedzialności karnej, cywilnej za działanie lub zaniechanie w związku ze sprawowaną opieką.

Jeżeli samorząd chce, aby opiekę sprawowali nauczyciele, to również powinni z nimi zostać podpisane dodatkowe umowy. Należy bowiem pamiętać, że nauczyciel obowiązany jest rzetelnie realizować zadania związane z powierzonym mu stanowiskiem oraz podstawowymi funkcjami szkoły, a dowóz dzieci do szkół jest zadaniem gminy, nie szkoły. **Takiego obowiązku nie posiada szkoła i jego dyrektor.**

Kwalifikacje opiekuna lub opiekunów

Opiekunem może być osoba bez wymaganych kwalifikacji pedagogicznych. Wymagania kwalifikacyjne opiekuna dzieci dowożonych określa gmina w swoim regulaminie wynagradzania. Minimalne kwalifikacje takiej osoby to wykształcenie podstawowe i umiejętność wykonywania czynności. Osoba opiekująca się dziećmi podczas dowozu do szkoły jest pracownikiem niepedagogicznym - samorządowym.

Obowiązki opiekuna w autokarze szkolnym

Osoby, którym powierza się opiekę nad dowożonymi uczniami do szkoły mają obowiązek:

- v sprawdzić stan liczebný w czasie oczekiwania na pojazd, ale także wewnątrz pojazdu,
- v dopilnować ładunku i porządku przy wsiadaniu i zajmowaniu miejsc w pojeździe,

- v przestrzegać zasady, w myśl której opiekun wsiada ostatni i wysiada pierwszy,
- v ustalić sposób porozumiewania się z kierowcą w czasie jazdy,
- v zwracać uwagę na właściwe zachowanie się uczniów w czasie oczekiwania i przejazdu,
- v zapewnić bezpieczne wsiadanie do pojazdu i wysiadanie z niego, a także, w zależności od sytuacji - bezpieczne przejście do szkoły,
- v w razie potrzeby, w zależności od usytuowania przystanku czy miejsca zaparkowania, przeprowadzić uczniów na drugą stronę jezdni,
- v przestrzegać obowiązku wysiadania z pojazdu tylko na parkingach.

Opiekun lub opiekunowie autobusu nie mogą dopuścić do przewozu dzieci i młodzieży w razie stwierdzenia sytuacji zagrażającej bezpieczeństwu ich zdrowia i życia.

Reasumując: Zasady dotyczące zapewnienia uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków w szkołach reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 oraz Dz. U. z 2009 r. Nr 139, poz. 1130). Akt ten określa obowiązki dyrektora szkoły w tym zakresie. Nie przewiduje on jednak obowiązku zapewnienia przez dyrektora szkoły opieki podczas drogi uczniów ze szkoły na przystanek autobusowy i odwrotnie z przystanku autobusowego do szkoły. Przepisy wspomnianego rozporządzenia nie przewidują zapewnienia przez dyrektora opieki **w czasie przewozu organizowanego przez gminę i realizowanego przez przewoźnika.**

Ustawa Prawo oświatowe w art. 39 ust. 3 przewiduje obowiązek gminy w zakresie zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej.

□

Podsumowanie – odpowiedzi na zadane pytania

Ad. 1. Zgodnie z art. 39 ust. 3 pkt 1 cytowanej ustawy ustawodawca nakłada na gminę obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej, jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, przekracza odległości wymienione w art. 39 ust. 2. Zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać 3 km w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych oraz 4 km w przypadku uczniów klas V-VIII szkół podstawowych. Obowiązkiem organu prowadzącego jest zwrot kosztów w przypadku, jeśli odległość dom - szkoła obwodowa jest większa niż ustalona w wyżej wymienionych przepisach.

Do ukończenia przez dziecko 7 lat gmina zapewnia także zwrot kosztów przejazdu **opiekuna dziecka środkami komunikacji publicznej**.

Ad.2. Za bezpieczeństwo uczniów w czasie przewozu organizowanego przez gminę i realizowanego przez przewoźnika odpowiadają opiekunowie, tj. opiekunowie autobusu szkolnego. Opiekę nad dziećmi w czasie przewozu może sprawować każda dorosła osoba, z którą gmina podpisze stosowną umowę i wcale nie muszą to być nauczyciele. Jeżeli samorząd chce, aby opiekę sprawowali nauczyciele, to również powinny z nimi zostać podpisane dodatkowe umowy.

Ad.3. Na podstawie postanowień art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz.966, ze zm.)
, jeśli droga dziecka z domu do szkoły przekracza odległości określone w art 39 ust. 2 wspomnianej ustawy gmina ma obowiązek zapewnić bezpłatny transport dzieci do szkoły oraz opiekę w czasie przewozu. Oznacza to, że w czasie przewozu organizowanego przez gminę i realizowanego przez przewoźnika - za bezpieczeństwo uczniów odpowiadają opiekunowie, tj. opiekunowie autobusu szkolnego zatrudnieni przez gminę.

Ad. 4. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach przepisy rozporządzenia nie przewidują zapewnienia przez dyrektora opieki **w czasie**

przewozu organizowanego przez gminę i realizowanego przez przewoźnika.

Ustawa Prawo oświatowe w art. 39 ust. 3 przewiduje obowiązek gminy w zakresie zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej.

Zgodnie z § 2 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 2003 r. nr 6, poz. 69, z późn. zm.)

to dyrektor szkoły jest osobą odpowiedzialną za zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu w szkole lub placówce oraz bezpiecznych i higienicznych warunków uczestnictwa w zajęciach organizowanych przez szkołę lub placówkę poza obiektami należącymi do tych jednostek. **O odpowiedzialności tej można mówić z chwilą wejścia ucznia na teren szkoły aż do zakończenia zajęć i opuszczenia jej terenu przez uczniów.**

Zgodnie z art. 6 pkt 1 Ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2018

poz. 967, z późn. zm.) nauczyciel obowiązany jest rzetelnie realizować zadania związane z powierzonym mu stanowiskiem oraz podstawowymi funkcjami szkoły: dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą, w tym zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę. Dbanie

o bezpieczeństwo uczniów dotyczy także tych sytuacji, kiedy dziecko jest poza klasą – w szatni, stołówce czy na boisku szkolnym. Z powyższego wynika, że to dyrektor oraz nauczyciele są odpowiedzialni za dzieci z chwilą wejścia ich na teren szkoły. Nie ma przepisów, które nakazywałyby odsyłanie uczniów do domu, jeśli przyszli za wcześnie, jednak wydaje się, że dyrektor szkoły może powiadomić o tym fakcie rodziców, wskazując jednocześnie, w jakich godzinach uczniowie mają zajęcia. Po

zakończonych zajęciach

w szkole opiekę nad dzieckiem i odpowiedzialność za jego bezpieczeństwo przejmują rodzice.

Ważne! Na podstawie przedstawionej powyżej analizy prawnej organ prowadzący nie może nakazać dyrektorowi szkoły, by ten zobowiązał nauczyciela do sprawowania opieki na dowożonymi uczniami przez przewoźników w autobusach w ramach obowiązkowego pensum nauczyciela zatrudnionego w szkole.

Jeżeli samorząd chce, aby opiekę sprawowali nauczyciele, to również powinny z nimi zostać podpisane dodatkowe umowy.

Ad. 5. Gmina może zorganizować bezpłatny dowóz uczniów do placówki niebędącej dla tych dzieci szkołą obwodową. Rodzicom przysługuje bowiem prawo wyboru szkoły, do której ma uczęszczać dziecko.

Realizacja omawianego zadania ma zatem charakter fakultatywny i zależy od decyzji danej jednostki samorządu terytorialnego. Samorząd powinien oczywiście dysponować odpowiednimi środkami finansowymi na jego realizację.

Dopuszczalny jest bezpłatny dowóz dzieci do szkół nawet, gdy zamieszkują one poza obwodem danej placówki albo poza terytorium gminy. Powyższe potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z 25 sierpnia 2015 r. (sygn. akt I SA/Rz 699/15) i Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22

września 2016 r. o sygn. II GSK 3305/15.

Ad.6. Zgodnie z zapisem art 39 ust. 3 pkt 2 ustawy prawo oświatowe, gmina może również zorganizować bezpłatny transport uczniom do szkoły podstawowej i zapewnić opiekę w czasie przewozu w przypadku, gdy odległość nie przekracza odległości wymienionych w art 39 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe. Oznacza to, że gmina może zorganizować dowóz uczniów do szkoły, gdy droga dziecka z domu do szkoły nie przekracza 3 km – **w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych i 4 km – w przypadku uczniów klas V - VIII szkół podstawowych. Jest to zadanie nieobligatoryjne.**

Ważne! W sprawie sprawowania opieki nad uczniami przez nauczycieli nie mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy, jak twierdzi w swej opinii Patryk Kuzior.

Opracował: Stanisław Kłak - doradca ds. prawnych: specjalista prawa pracy
i ubezpieczeń społecznych,
prawa oświatowego
oraz prawa związkowego

Rzeszów, 8 grudnia 2018 r.