



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 30 stycznia 2018 r.

XI.7036.61.2017.AKB

Pani
Anna Zalewska
Minister Edukacji Narodowej
al. J. Ch. Szucha 25
00-918 WARSZAWA

Chciałbym uprzejmie podziękować za odpowiedź na wystąpienie z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie dowozu dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami do szkół i ośrodków. Z zadowoleniem przyjąłem przedstawioną przez Panią Minister w piśmie z dnia 28 grudnia 2017 r. (ozn.: DWKI-WSPE.400.62.2017.JKP) zapowiedź doprecyzowania terminu „najbliższa szkoła”, które uwzględniać będzie orzecznictwo sądów administracyjnych oraz uregulowania kwestii wymagań wobec opiekunów towarzyszącym uczniom w czasie przejazdów, a także pojazdów, którymi gminy realizują bezpłatny dowóz do szkół i placówek. **Dostrzegana jest zatem potrzeba doprecyzowania obowiązków oraz wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych w celu ujednoczenia stosowania przez gminy odpowiednich przepisów w praktyce.**

Niemniej nie wszystkie udzielone przez Panią Minister wyjaśnienia wydają się satysfakcjonujące z perspektywy zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej wynikającego z art. 24 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169; dalej jako: „Konwencja”), do zapewnienia włączającego systemu kształcenia.

Podzielaam opinię, że konieczne jest uregulowanie kryteriów, w oparciu o które ustalana będzie kwota refundacji kosztów dowozu. W świetle postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2017 r. (sygn. akt S 1/17) oraz licznych skarg kierowanych przez rodziców uczniów z niepełnosprawnościami do Rzecznika Praw Obywatelskich moje wątpliwości wzbudziło jednak stanowisko Pani Minister odnośnie określenia ww. kryteriów zwrotu kosztów dowozu dziecka i opiekuna, w przypadku, gdy dowóz i opiekę zapewniają rodzice, zgodnie z art. 32 ust. 6 oraz art. 39 ust. 4 pkt 3 ustawy

z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 59, z późn. zm., dalej jako: „u.p.o.”). Zdaniem Pani Minister kwestię tę należałoby uregulować na poziomie innych przepisów niż przepisy prawa oświatowego, gdyż jako materia dotycząca zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego znajduje bezpośrednie przełożenie na gospodarowanie finansami publicznymi w danej gminie. Ponadto wskazała Pani Minister, że nie może ingerować i rozstrzygać decyzji podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, tym bardziej związanych z wydatkowaniem środków finansowych.

W związku z tym chciałbym zwrócić uwagę, że postulat wprowadzenia jednolitych reguł zwrotu kosztów dowozu dotyczy doprecyzowania aktualnie obowiązujących regulacji, nie zaś tworzenia nowych. Biorąc pod uwagę zasady prawidłowej legislacji trudno wskazać, jaki inny akt prawny byłby właściwy dla uregulowania tej problematyki skoro to przepisy u.p.o. stanowią o obowiązku gmin w tym zakresie. W mojej opinii ujmowanie tego obowiązku i zasad jego wykonywania w innych aktach normatywnych niż u.p.o., czy też rozporządzenie wydane na jego podstawie, nie przyczyniłoby się do porządkowania i tak już skomplikowanej materii prawnej, w której próbują odnaleźć się rodzice uczniów z niepełnosprawnościami.

W nawiązaniu do powyższego należy zaznaczyć, że art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.), posługuje się pojęciem „zadań obowiązkowych” i zgodnie z jego brzmieniem, to inne ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Do obowiązkowych zadań własnych gmin należy m.in. obowiązek dowozu wskazany w art. 32 ust. 6 oraz 39 ust. 4 u.p.o.

Obowiązek dowozu wynikający ze wskazanych wyżej przepisów, a tym samym obowiązek zwrotu kosztów tego dowozu, w przypadku gdy zapewniają go rodzice, stanowi zatem zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym. W aktualnej sytuacji kryteria zwrotu kosztów dojazdu ustalane są indywidualnie przez jednostki samorządu terytorialnego, co sprawia, że rodzicom oferowane są niekiedy skrajnie różne stawki, przy czym nie chodzi tu o odległość między miejscem zamieszkania ucznia a placówką edukacyjną, ale o sposób wyliczenia stawki za kilometr oraz liczbę przejazdów ujmowanych w tym rozliczeniu. **Niezbędne jest zatem uregulowanie zasad zwrotu poniesionych kosztów rodzicom w ten sposób, aby zapewnić realizację tych świadczeń w skali całego kraju w sposób możliwie jednolity i zestandaryzowany.**

Coraz częściej rodzice, nie godząc się na oferowane im niesprawiedliwe warunki zwrotu kosztów dowozu, ustalane *de facto* jednostronnie przez gminy, decydują się na dochodzenie swoich praw przed sądami, przy czym jako Rzecznik Praw Obywatelskich aktywnie wspieram ich w tych działaniach poprzez przystępowanie do takich postępowań

lub udzielanie wyjaśnień. Wprowadzenie jednolitych reguł refundacji tych wydatków, tj. określenie ich w akcie prawa powszechnie obowiązującego, pozwoliłoby uniknąć większości takich procesów, a tym samym ułatwiłoby – a niekiedy wręcz umożliwiło – uczniom z niepełnosprawnościami dostęp do edukacji, a ich rodzicom odjęłoby przynajmniej jednego zmartwienia w i tak niełatwej dla nich codzienności.

Jednocześnie z przykrością konstatuje, że **niezwykle często prawu dziecka do edukacji, a zwłaszcza dziecka z niepełnosprawnością, przeciwstawia się interes ekonomiczny gminy**. Nie wolno zapominać, że rodzice podejmując decyzję o dowożeniu dziecka do placówki edukacyjnej we własnym zakresie w istocie wyręczają jednostkę samorządu terytorialnego w wykonywaniu ich zadania obowiązkowego. Pozwolę sobie jeszcze raz podkreślić, że proponowana regulacja dotyczy doprecyzowania już obowiązujących regulacji, co oznacza, że nie zwiększa obciążenia finansowego jednostki samorządu terytorialnego, gdyż to **obciążenie** – jako dotyczące wynikającego z ustawy obowiązkowego zadania własnego gminy – **powinno być już od dawna wkalkulowane w wydatki jednostek samorządu terytorialnego**. Chciałbym podkreślić, że celem tej regulacji jest więc, po pierwsze, wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych związanych z wykładnią przepisów u.p.o., po drugie zaś, zapobieżenie oferowaniu rodzicom zbyt niskich i nieadekwatnych do rzeczywiście poniesionych kosztów stawek w umowach i ich znacznemu zróżnicowaniu na terenie całego kraju.

Trudno również zgodzić się ze stwierdzeniem, że wprowadzenie w przepisach u.p.o. terminu „ośrodek rewalidacyjno-wychowawczy”, w miejsce określenia „ośrodek”, nie zawęziło zakresu zastosowania regulacji, a jedynie doprecyzowało jego nazwę. Z praktyki stosowania tego przepisu w poprzednio obowiązującej ustawie wynika, że organy samorządu terytorialnego były skłonne traktować w niektórych przypadkach „ośrodek” również jako szkołę specjalną oraz innego typu ośrodek niż tylko rewalidacyjno-wychowawczy. Rozumienie tego przepisu w taki sposób przez gminy, jakkolwiek w ocenie Pani Minister błędne, było zarówno prokonstytucyjne, jak i zgodne z postanowieniami i duchem Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Dookreślenie poczynione w przepisach u.p.o., wbrew zajętemu przez Panią Minister stanowisku, utrudniło lub wręcz uniemożliwiło uczniom z niepełnosprawnościami poprzednio korzystającym z dobrodziejstwa korzystnej dla nich wykładni, dostęp do edukacji. W związku z tym, że przepis art. 39 ust. 4 pkt 2 u.p.o. dotyczy uczniów szczególnie potrzebujących wsparcia, zwracam się do Pani Minister z wnioskiem o rozważenie rozszerzenia katalogu placówek, uczęszczanie do których uprawniałoby do bezpłatnego transportu tę grupę uczniów.

Poza przedstawionymi dotychczas zagadnieniami związanymi z dostępem osób z niepełnosprawnościami do edukacji włączającej, chciałbym również zwrócić uwagę Pani

Minister na problem dowozu do szkół specjalnych uczniów z niepełnosprawnościami, którzy ukończyli 21 lat.

Zgodnie z art. 39 ust. 4 pkt 1 u.p.o. obowiązkiem gminy jest zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 127 u.p.o., bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją, z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym – także do najbliższej szkoły ponadpodstawowej, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym uczeń kończy 21. rok życia. Z kolei w przepisie § 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (Dz.U. poz. 1578), limit wiekowy do kształcenia specjalnego dla szkoły ponadpodstawowej określono na koniec roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym uczeń kończy 24 r.ż.

W mojej opinii ograniczenie obowiązku organizowania bezpłatnego transportu i opieki dla uczniów z niepełnosprawnościami do czasu ukończenia przez nich 21 lat ma charakter dyskryminujący oraz pogłębia nierówności pomiędzy uczniami pełnosprawnymi a niepełnosprawnymi. Nowelizacja art. 39 ust. 4 pkt 1 u.p.o. powinna zagwarantować osobom z niepełnosprawnościami możliwość skorzystania z bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do placówki oświatowej od momentu, w którym rozpoczynają oni kształcenie w przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego lub uczęszczanie na zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym tacy uczniowie kończą 24. rok życia. Przesunięcie wskazanego progu wiekowego powinno być wynikiem skorelowania przepisów u.p.o. z rozwiązaniem przewidzianym we wskazanym rozporządzeniu.

Mając na uwadze powyższe, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r., poz. 958), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o udzielenie szczegółowych informacji, w jaki sposób uregulowana zostanie kwestia zasad zwrotu kosztów dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do szkół i placówek. Ponadto będę wdzięczny za przedstawienie stanowiska dotyczącego nowelizacji art. 39 ust. 4 pkt 1 u.p.o. uwzględniającej limit wiekowy do kształcenia specjalnego określony w innych przepisach na 24 lata.

Pragnę zapewnić Panią Minister o mojej gotowości do współpracy na rzecz zapewnienia rozwiązań jak najbardziej korzystnych dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami oraz ich rodziców, czego wyrazem jest również niniejsze wystąpienie. Chętnie przedstawię swoje postulaty również w ramach prac podjętych pod kierunkiem Pani Minister. W związku z tym uprzejmie proszę o powiadomienie

o szczegółowych celach, założeniach i harmonogramie działań dotyczących zmian w kształceniu dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Informacje te chciałbym także uwzględnić w toku dialogu z Komitetem Praw Osób Niepełnosprawnych, który w tym roku rozpatrywać będzie sprawozdanie Polski z wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

[Adam Bodnar]