



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 15-01-2021 r.

Adam Bodnar

XI.7036.61.2017.MW

**Pani
Marzena Machałek
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Edukacji i Nauki**

ePUAP

Szanowna Pani Minister!

Niezależnie od dominujących aktualnie wyzwań związanych z organizacją edukacji zdalnej stosowanej w związku z pandemią COVID-19, która pozostaje przedmiotem odrębnych wystąpień, do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich napływają liczne **skargi** rodziców uczniów z niepełnosprawnościami **dotyczące problemów z realizacją ich dowozu do szkół i innych placówek edukacyjnych**. Doświadczenia osób zgłaszających się do Rzecznika wskazują, że trudności te nierzadko prowadzą do sytuacji, w której uczniowie nie realizują obowiązku szkolnego bądź realizują go w ograniczonym zakresie.

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni w Polsce funkcję niezależnego organu do spraw równego traktowania, zgodnie z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2156, t.j.)¹, a także organu monitorującego wdrażanie postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169; dalej jako: Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych). Z tych powodów równe traktowanie osób z niepełnosprawnościami, w tym przeciwdziałanie pośredniej i bezpośredniej dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, Rzecznik zalicza do priorytetowych kierunków swojego działania.

¹ Zob. raport RPO pt. Ochrona przed dyskryminacją w Polsce. Stan prawny i świadomość społeczna, wskazujący na wyzwania związane z przestrzeganiem zasady równego traktowania w prawie i praktyce po 10 latach stosowania ustawy o wdrożeniu..., dostępny w wersji elektronicznej pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ochrona-przed-dyskryminacja-w-polsce-stan-prawny-i-swiadomosc-spooleczna>.

Na wstępie należy podkreślić, że prawo do nauki jest jednym z fundamentalnych praw człowieka, którego realizacja umożliwi rozwój osobisty oraz pozwala na osiągnięcie samodzielności i niezależności, a także na pełny udział we wszystkich sferach życia. Konstytucja RP w art. 70 przyznaje każdemu prawo do nauki oraz **zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia powszechnego i równego dostępu do wykształcenia**. Ratyfikując Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych Polska uznała także **prawo osób z niepełnosprawnościami do edukacji bez dyskryminacji i na zasadzie równości**, o czym mowa w art. 24 tego aktu. Ułatwienia w zakresie dojazdu do placówek edukacyjnych uczniów z niepełnosprawnościami stanowią narzędzie realizacji prawa do edukacji oraz gwarantują dostępność edukacji na zasadach równych szans dla wszystkich uczniów.

Mając powyższe na uwadze przedstawiam najważniejsze z identyfikowanych aktualnie barier w dostępie do edukacji uczniów z niepełnosprawnościami, związanych z dowozem do szkół i placówek. W mojej ocenie wszystkie wymagają pilnej interwencji.

1. Kryteria ustalania kwoty refundacji kosztów dowozu dziecka i opiekuna, w przypadku, gdy dowóz i opiekę zapewniają rodzice

Zdecydowanie najliczniejszą grupę kierowanych do Rzecznika skarg stanowią te dotyczące zasad realizacji nałożonego na gminy obowiązku finansowania transportu dzieci z niepełnosprawnością i ich opiekunów do przedszkoli, szkół lub specjalistycznych ośrodków.

Zgodnie z art. 39a ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910, z późn. zm.; dalej jako u.p.o.) gmina spełnia swój obowiązek poprzez zorganizowanie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci, młodzieży i uczniów we własnym zakresie albo poprzez zwrot rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców. Zwrot kosztów jednorazowego przewozu następuje w wysokości określonej według wzoru ustalonego w art. 39a ust. 2 u.p.o., na podstawie umowy zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami.

W świetle skarg kierowanych do Rzecznika ustawowe kryteria nie są stosowane jednolicie. Wątpliwości wywołuje m.in. sposób ustalania „średniej ceny jednostki paliwa w danej gminie”. Rady gminy podejmując uchwały ustalające na obecny rok szkolny średnie ceny jednostki paliwa uwzględniały ceny obowiązujące w różnych okresach. Część gmin podejmowała takie uchwały w okresie znacznie poprzedzającym rok szkolny, co sprawiło, że zastosowanie przyjętych wartości uniemożliwiało pokrycie rzeczywiście poniesionych przez rodziców kosztów. Brak uszczegółowienia okresu, jakiego ma dotyczyć średnia cena jednostki paliwa sprawia, że poszczególne gminy w odmienny sposób regulują wartość wskazanej stawki. W efekcie niezwykle często prawu dziecka do edukacji, a zwłaszcza dziecka z niepełnosprawnością, przeciwstawiany był interes ekonomiczny

gminy. Takie działanie prowadzi do naruszenia wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości poprzez zróżnicowanie stawek zwrotu kosztów pomiędzy poszczególnymi gminami. Tymczasem celem przyjętej regulacji w zakresie ustalania refundacji kosztów dowozu było dążenie do ujednoczenia zasad bez względu na miejsce zamieszkania obywatela.

Rodzice uczniów z niepełnosprawnościami stoją na stanowisku, że regulacja zawarta w art. 39a u.p.o., realizująca przeciwieństwo postanowienie Trybunału Konstytucyjnego, powinna być tak ukształtowana, aby rodzice byli uprawnieni do otrzymania zwrotu również innych niezbędnych kosztów, które muszą ponieść w związku z wyborem samodzielnego dowozu dziecka do placówki, m.in. kosztu amortyzacji pojazdu, czy dostosowania wyposażenia do szczególnych potrzeb przewożonego dziecka. Wskazane potrzeby nie zostały jednak uwzględnione w ustawie z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2248). Przyjęty sposób regulacji może nie zrealizować w pełni założonego celu legislacyjnego, tj. zapewnienia, aby gminy refundowały rzeczywiście ponoszone przez opiekunów uczniów z niepełnosprawnościami koszty samodzielnego ich dowozu do szkół i placówek.

Ponadto część skarżących wskazuje na problem weryfikacji przedstawianej informacji o długości trasy pokonywanej z miejsca zamieszkania do wybranej placówki oświatowej. Weryfikacja taka nie jest oparta o wyraźne kryteria, a brak regulacji w tym zakresie czyni niemożliwym dochodzenie różnicy w rzeczywiście poniesionych kosztach na przejazd do wybranej placówki oświatowej a przedstawionymi przez gminę wyliczeniami. Należałoby więc wprowadzić jednolity sposób ustalania pokonywanej odległości, np. na podstawie wartości podanych przez rodzica we wniosku. Weryfikacja przez organ gminy powinna następować jedynie w przypadku znacznej rozbieżności wskazanej wartości w stosunku do obliczanej przez gminy.

W związku z koniecznością zapewnienia równego traktowania osób wnioskujących o zwrot kosztów oraz transparentności wydatkowania środków publicznych, zachodzi potrzeba przeanalizowanie przez Panią Minister praktyki stosowania przez gminy obowiązujących regulacji prawnych oraz podjęcie działań zaradczych, w tym polegających na dookreśleniu sposobu ustalania średnich cen paliwa, które stanowiłyby wartości rynkowe w trakcie roku szkolnego i tym samym byłyby adekwatne do rzeczywistych kosztów transportu.

2. Kryterium wieku w przypadku osób z niepełnosprawnościami

Kolejnym istotnym zagadnieniem związanym z dostępem osób z niepełnosprawnościami do edukacji włączającej jest **dowóz do szkół i innych ośrodków, gdzie uczęszczają uczniowie z niepełnosprawnościami, którzy ukończyli 21 lat.**

Zgodnie z art. 39 ust. 4 pkt 1 u.p.o. obowiązkiem gminy jest zapewnienie uczniom z niepełnosprawnościami, 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. Należy jednak zauważyć, że w przypadku uczniów szkół ponadpodstawowych, kształcenie uczniów z niepełnosprawnościami może być prowadzone do końca roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym uczeń kończy 24 lata, co wynika z § 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 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1309).

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. Podjęte działania powinny zmierzać do skorelowania przepisów u.p.o. z rozwiązaniem przewidzianym we wskazanym rozporządzeniu.

3. Wprowadzenie terminu „ośrodek rewalidacyjno-wychowawczy”

Kolejnym ze zidentyfikowanych problemów jest brzmienie aktualnie obowiązującego art. 39 ust. 4 pkt 2 u.p.o. Zgodnie z jego treścią, obowiązkiem gminy jest **zapewnienie dzieciom i młodzieży**, o których mowa w art. 36 ust. 17, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, **bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego**, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 24. rok życia – w przypadku uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, bądź 25. rok życia – w przypadku uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych.

W stosunku do poprzednio obowiązującego art. 17 ust. 3a pkt 2 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.; dalej jako u.s.o.) **krąg placówek, do których uczęszczanie uprawnia do bezpłatnego transportu, został znacznie ograniczony**. W poprzednim stanie prawnym placówki te były określone jako: „ośrodki umożliwiające (...) realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki”. Przepis art. 17 ust. 3a pkt 2 u.s.o. interpretowany był w ten sposób, że **za ośrodek umożliwiający realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki uznawane były**

również szkoły specjalne, co dawało uczniom z niepełnosprawnościami i ich rodzicom większą możliwość wyboru odpowiadającej im placówki edukacyjnej.

W tym miejscu przypomnieć należy, że art. 17 ust. 3a u.s.o. otrzymał wskazaną wyżej treść w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 791), stanowiącej kolejny etap zmian tego przepisu, dokonywanych począwszy od jego dodania ustawą z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 117, poz. 759). Z dniem 30 lipca 2007 r. ustawodawca wprowadził odpowiednie zmiany w art. 17 ust. 3 u.s.o poprzez pominięcie zastrzeżenia ograniczającego obowiązki gminy w przypadku uczniów z niepełnosprawnością intelektualną z niepełnosprawnościami sprzężonymi do organizacji dowozu pod opieką jedynie do najbliższego ośrodka, a także zrezygnowano z poprzednio obowiązującego limitu zwrotu kosztów przejazdu do wysokości wydatków na komunikację publiczną ucznia i opiekuna.

Powyższe zmiany zmierzały do poprawy położenia wskazanej grupy uczniów i umożliwienia realizacji obowiązku szkolnego w placówkach jak najlepiej przystosowanych do ich potrzeb. **Aktualnie obowiązujące przepisy u.p.o. zdają się odwracać tę tendencję w kierunku ograniczenia uczniom z niepełnosprawnościami i ich rodzicom możliwości wyboru placówki edukacyjnej i zawężają uprawnienie do zorganizowania bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do tych placówek.** Tymczasem warto pamiętać, że celem omawianej regulacji powinno być zagwarantowanie dostępu do edukacji uczniom z niepełnosprawnościami zgodnie z ich indywidualnymi potrzebami, a obowiązki gminy w zakresie organizacji bezpłatnego przewozu mają stanowić ułatwienie w realizacji obowiązku szkolnego, nie zaś ograniczenie dostępu do edukacji².

Rodzice i opiekunowie dzieci z niepełnosprawnościami, a także pracownicy oświaty w kierowanych do mnie skargach zwracają uwagę, że należałoby dokonać nowelizacji art. 39 ust. 4 ustawy - Prawo oświatowe. Działanie to powinno zmierzać do zapewnienia **realizacji obowiązku szkolnego przez uczniów z niepełnosprawnością w ramach zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, niezależnie od miejsca ich realizacji.** Skarżący przypominają, że zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim (Dz. U. z 2013 r., poz. 529), realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki organizuje

² Pogląd wyrażony w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 listopada 2017 r. w sprawie problemów związanych z dowozem uczniów z niepełnosprawnościami do szkół i innych placówek edukacyjnych, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-pisze-do-minister-edukacji-narodowej-w-sprawie-problemow-zwiazanych-z-dowozem-uczniow>

dyrektor jednostki systemu oświaty, w której zajęcia te są prowadzone. Powyższa organizacja obejmuje zajęcia w przedszkolu, w tym przedszkolu specjalnym, szkole, w tym szkole specjalnej lub innej jednostce systemu oświaty. Należy zauważyć, że **w celu realizacji zajęć rewalidacyjno-wychowawczych uczniowie są kierowani nie tylko do ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych, ale również innych jednostek systemu oświaty.** Tymczasem tylko w przypadku skierowania ucznia do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego istnieje obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka. W przekonaniu zainteresowanych to uprawnienie powinno przysługiwać osobie ze względu na jej potrzeby edukacyjne, a nie instytucję, w której je realizuje.

Z drugiej strony należy zauważyć, że gmina może zorganizować dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami, których kształcenie i wychowanie odbywa się w ramach kształcenia specjalnego bądź indywidualnego nauczania, bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do szkoły ponadpodstawowej oraz specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych również w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku. Z przykrością muszę stwierdzić, że wielokrotnie w takich sytuacjach **przeważa interes finansowy gminy, a nie prawo dziecka do edukacji.** Środowiska osób z niepełnosprawnością wskazują, że z uwagi na znaczną liczbę wniosków gminy nie są w stanie sfinansować bezpłatnego przewozu do placówek oświatowych, które nie są ośrodkiem rewalidacyjno-wychowawczym, a brak wyraźnego obowiązku określonego w ustawie uniemożliwia realizację takiego zadania ponad dostępne środki w budżecie gminy. Wówczas uczniowie kształcący się w ramach zajęć rewalidacyjno-wychowawczych zmuszeni są korzystać z dowozu i opieki obciążonych opłatą abonamentową. W mojej opinii takie ukształtowanie wskazanego obowiązku pogłębia poczucie nierówności pomiędzy uczniami z niepełnosprawnościami z uwagi na uzyskane skierowanie do wybranej placówki oświatowej.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, t.j.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o podjęcie działań mających na celu zmianę obowiązujących regulacji prawnych w postulowanym w niniejszym wystąpieniu kierunku. Jednocześnie, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, proszę o przedstawienie stanowiska odnośnie do przedstawionych zagadnień.

Z poważaniem

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/