



Warszawa, 20-04-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.022.2.2022.AKB

Pan

Przemysław Czarnek

Minister Edukacji i Nauki

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze!

W odpowiedzi na pismo z dnia 4 kwietnia 2022 r. (znak: DWEW-WSPE.0234.1.2022.JKP), w sprawie wyrażenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich opinii w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe (druk senacki nr 679), działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), uprzejmie przedstawiam poniższe uwagi, z prośbą o rozważenie ich uwzględnienia.

Kwestia dowozu dzieci i uczniów z niepełnosprawnościami do przedszkoli, szkół i innych placówek oświatowych pozostaje w zakresie zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich od wielu lat. W związku z licznymi skargami, Rzecznikowi znane jest całe spektrum trudności, z jakimi mierzyli się rodzice (opiekunowie) dzieci i uczniów z niepełnosprawnościami w związku z egzekwowaniem od gmin spełnienia obowiązku zapewnienia bezpłatnej opieki i transportu do szkół i placówek dla tej grupy dzieci i

młodzieży, zarówno pod rządami ustawy o systemie oświaty¹, jak i ustawy – Prawo oświatowe². U podstaw tych problemów leżały nieprecyzyjne i dające zbyt dużą swobodę jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania stosunku prawnego między nimi a rodzicami przepisy prawa. Rzecznik wielokrotnie apelował, aby ustanowić jasne i szczegółowe zasady zwrotu kosztów dowozów realizowanych przez rodziców (opiekunów), które pozwoliłyby na uniknięcie wątpliwości zarówno po stronie organów gmin, jak i rodziców, a w konsekwencji – wcale nierzadkich – postępowań toczących się przed sądami administracyjnymi i powszechnymi. Rzecznik niejednokrotnie popierał w takich postępowaniach żądania rodziców, stojąc na stanowisku, że zwrot nieadekwatny do realnych kosztów dowozu powoduje bezpodstawne bogacenie się gmin kosztem rodziców dzieci z niepełnosprawnościami.³

W związku z tymi zagadnieniami Rzecznik Praw Obywatelskich kierował również wystąpienia, których adresatem był przede wszystkim resort edukacji.⁴ Warto również zaznaczyć, że postanowieniem z dnia 17 października 2017 r. (sygn. akt S 1/17), Trybunał Konstytucyjny przedstawił Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące celowości podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do uregulowania kwestii zwrotu kosztów przejazdu niepełnosprawnych uczniów i ich opiekunów do placówek oświatowych. Trybunał podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i wskazał, iż zamiar ustawodawcy, aby zapewnić możliwość elastycznego dostosowywania przyznawanych świadczeń w zależności od indywidualnych potrzeb danych podmiotów nie został zrealizowany w sposób należyty w ówczesnie obowiązujących przepisach. Trybunał, oceniając tamte regulacje wskazał, że brak

¹ Zob. art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm., dalej jako: „u.s.o.”).

² Zob. art. 32 ust. 6 oraz art. 39 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm., dalej jako: „u.p.o.”).

³ Zob. m.in. wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 14 lutego 2018 r. (sygn. akt II Ca 2202/17).

⁴ Zob. m.in. wystąpienia RPO do Ministra Edukacji Narodowej: z dnia 24 listopada 2017 r., dostępne pod adresem: <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf//2017/11/XI.7036.61.2017/1204749.pdf>; z dnia 30 stycznia 2018 r., dostępne pod adresem: <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf//2018/1/XI.7036.61.2017/1255251.pdf>; pismo RPO z dnia do Pani Marzeny Machałek, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji i Nauki z dnia 15 stycznia 2021 r., dostępne pod adresem: <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf//2018/1/XI.7036.61.2017/1255251.pdf> [dostęp: 13 kwietnia 2022 r.].

kryteriów co do sposobu ustalania wysokości stawek zwrotu kosztów czynił uprawnienie rodziców niepełnym i nie pozwalał na określenie jego rzeczywistej treści, pozostawiając zobowiązanym organom możliwość narzucania jednostronnych warunków.

Istotną zmianę w omawianym zakresie przyniosła dopiero nowelizacja u.p.o. z 2019 r., w której do tekstu ustawy dodano art. 39a, zawierający algorytm pozwalający obliczyć kwotę należnego zwrotu i rozstrzygający wątpliwości dotyczące tego, czy rodzicowi (opiekunowi) przysługuje refundacja kosztów za dwa czy cztery przejazdy dziennie.⁵ Od tego momentu rodzice (opiekunowie) mogą oprzeć się na względnie jasnej formule, jeśli chodzi o wyliczenie kwoty refundacji kosztów dowozu, której mogą oczekiwać od gminy. Wskazany przepis przewiduje, że należny rodzicowi zwrot oblicza się według następującego wzoru:

$$\text{koszt} = (a - b) \times c \times \frac{d}{100}$$

gdzie:

a – to liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego, ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, szkoły podstawowej albo szkoły ponadpodstawowej, a także przewozu rodzica z tego miejsca do miejsca zamieszkania lub miejsca pracy, i z powrotem;

b – to liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania rodzica do miejsca pracy i z powrotem, jeżeli nie wykonywałby przewozu, o którym mowa w lit. a;

c – to średnia cena jednostki paliwa w danej gminie właściwego dla danego pojazdu;

d – to średnie zużycie paliwa w jednostkach na 100 kilometrów dla danego pojazdu według danych producenta pojazdu.

⁵ Ustawa z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 2248).

Aktualnie obowiązujący przepis art. 39a u.p.o. wskazuje również, że średnią cenę jednostki paliwa w gminie określa na każdy rok szkolny rada gminy, w drodze uchwały, uwzględniając ceny jednostki paliwa w gminie (ust. 3), a zwrot kosztów przewozu następuje na podstawie umowy zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami (ust. 4).

Warto zaznaczyć, że w świetle skarg kierowanych do Rzecznika wymienione wyżej 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 dany rok szkolny średnie ceny jednostki paliwa, uwzględniają bowiem ceny obowiązujące w różnych okresach. Część gmin podejmowała takie uchwały w okresie znacznie poprzedzającym rok szkolny, co skutkowało tym, że zastosowanie przyjętych wartości mogło uniemożliwić 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, przeciwstawia się interes ekonomiczny gminy. Takie działanie prowadzi do naruszenia wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasady równości poprzez zróżnicowanie stawek zwrotu kosztów pomiędzy poszczególnymi gminami. Tymczasem należy pamiętać, że celem przyjętej w 2019 r. regulacji w zakresie ustalania refundacji kosztów dowozu było dążenie do ujednolicenia zasad, bez względu na miejsce zamieszkania obywatela.

1. Zmiana formuły obliczania kwoty należnego rodzicowi (opiekunowi) zwrotu kosztów dowozu

Projektowana ustawa zakłada uproszczenie wskazanego wyżej wyrażenia algebraicznego, które ma przybrać postać:

$$\text{koszt} = (a - b) \times c$$

gdzie:

a – to liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego, ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, szkoły podstawowej albo szkoły ponadpodstawowej, a także przewozu rodzica z tego miejsca do miejsca zamieszkania lub miejsca pracy, i z powrotem;

b – to liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania rodzica do miejsca pracy i z powrotem, jeżeli nie wykonywałby przewozu, o którym mowa w lit. a;

c – to stawka za 1 kilometr przebiegu pojazdu.

Projektowane przepisy zakładają również, że stawkę za 1 kilometr przebiegu pojazdu będzie określać rada gminy, w drodze uchwały, przy czym stawka ta nie może być niższa niż określona w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 180 i 209). Obecnie wskazana delegacja ustawowa znajduje odzwierciedlenie w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. z 2002 r. Nr 27, poz. 271 ze zm.; dalej jako: „rozporządzenie”). Ustawa nowelizująca zakłada także, że strony umowy, o której mowa w art. 39a ust. 4 u.p.o., dostosują postanowienia umowy do nowo przyjętych przepisów w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Rozważając, czy projektowane przepisy będą dla rodziców (opiekunów) korzystne, należy zauważyć, że w ocenie skutków regulacji dołączonej do projektu ustawy, przedstawiono wyliczenia, które obrazują, czy i w jaki sposób zmiana przepisów wpłynie na sytuację materialną rodziców. Wynika z nich, że dla większości, biorąc pod uwagę rosnące ceny paliw, zaproponowana zmiana powinna okazać się korzystna, z wyłączeniem tej grupy, która użytkuje pojazdy o bardzo wysokim zużyciu paliwa. Mając na względzie korzyść ekonomiczną po stronie rodziców (opiekunów) dzieci i uczniów z niepełnosprawnościami, wskazaną zmianę należy ocenić pozytywnie. Warto zaznaczyć, że koresponduje ona z postulatem Rzecznika Praw Obywatelskich,

aby kwota refundacji należna rodzicowi odpowiadała rzeczywiście ponoszonym przez niego kosztom. Jednocześnie rezygnacja ze współczynnika dotyczącego średniej ceny jednostki paliwa w danej gminie właściwego dla danego pojazdu na rzecz stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu opartej na przepisach rozporządzenia spełnia postulat ujednolicenia zasad i stawek zwrotu na terenie całego państwa.

Niemniej należy zauważyć, że zaproponowana regulacja nie wskazuje, jak często rada gminy powinna podejmować, a następnie zmieniać uchwałę, która określa stawkę zwrotu. Aktualnie, biorąc pod uwagę przyjęcie w projekcie ustawy, że stawka z rozporządzenia jest minimalną wartością stawek ustalanych przez gminy, zmiana będzie niewątpliwie korzystna. Nie da się jednak przewidzieć, jak ceny paliw będą się kształtować w przyszłości. Nie można też wykluczyć, że zmianie ulegną przepisy rozporządzenia i wskazana tam kwota również zostanie zmodyfikowana – zakładając, że przynajmniej część rad gmin przyjmie stawkę z rozporządzenia jako właściwą dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a kwota określona w rozporządzeniu zostanie następnie zwiększona, to wydaje się, że wskazane byłoby zobowiązanie w ustawie rady gminy do przeglądu i modyfikacji treści uchwały, która będzie uwzględniać ewentualne nowe wartości z rozporządzenia. Należy zaznaczyć, że obecnie obowiązujące rozwiązanie, nakazujące gminie przyjmować uchwałę na każdy kolejny rok szkolny, pozwala na możliwe bieżącą reakcję organów gmin na zmieniające się warunki na rynku paliw.

Należy też rozważyć, co nie wynika wprost z oceny skutków regulacji, czy przepisy rozporządzenia – ostatni raz zmieniane w 2007 r. – odpowiadają celowi, jaki mają spełniać przepisy u.p.o. dotyczące obowiązku gmin zapewnienia bezpłatnego transportu do placówek oświatowych dla dzieci i uczniów z niepełnosprawnościami. Jeżeli dowóz rzeczywiście miałby być bezpłatny, czyli nie powodować po stronie rodziców konieczności ponoszenia nakładów finansowych w związku z jego wykonywaniem, to wskazany algorytm, a w konsekwencji zapisy umowy między jednostką samorządu terytorialnego a rodzicem (opiekunem), powinny uwzględniać nie tylko koszty paliwa, ale również inne koszty ponoszone w związku z tym celem. W mojej ocenie, co zostało podkreślone również we wcześniejszej korespondencji

Rzecznika z resortem edukacji, rodzice powinni być uprawnieni do otrzymania zwrotu także 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.⁶

W skargach kierowanych do mojego Biura w związku z aktualnie obowiązującymi przepisami część skarżących wskazywała również 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 rzeczywistości poniesionych kosztach na przejazdy do wybranej placówki oświatowej a przedstawionymi przez gminę wyliczeniami. Przy okazji planowanej nowelizacji przepisów u.p.o., rekomenduję również rozważenie wprowadzenia jednolitego sposobu ustalania pokonywanych przez rodziców (opiekunów) odległości.

2. Zależność między przepisami rozporządzenia a umowami zawartymi z rodzicami (opiekunami) przez gminy

Biorąc pod uwagę wątpliwość wskazaną w punkcie 1, a dotyczącą umów zawieranych między gminami z rodzicami (opiekunami), należy zaznaczyć, że w przypadku nowelizacji z 2019 r. uchwalono również regulacje przejściowe, w których ustawodawca określił 30-dniowy termin na wypowiedzenie dotychczasowej (tj. zawartej przed dniem 3 grudnia 2019 r.) umowy w sprawie zwrotu kosztów dowozu. Inicjatywa w tym zakresie przysługiwała wyłącznie rodzicom, opiekunom prawnym dziecka oraz osobom (podmiotom) sprawującym pieczę zastępczą nad dzieckiem. Tym samym, gmina nie posiadała podstaw do rozwiązania umowy z powołaniem się na nowo przyjęte przepisy. Ponadto wskazane uprawnienie rodzica miało charakter fakultatywny – rodzic mógł, ale nie musiał skorzystać z przysługującego mu prawa. Zwrócić również uwagę należy na czasowość tej formy zakończenia stosunku obligacyjnego. Możliwość wypowiedzenia umowy została ograniczona do 30 dni od

⁶ Zob. pismo RPO do Pani Marzeny Machałek, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji i Nauki z dnia 15 stycznia 2021 r., dostępne pod adresem: <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf//2018/1/XI.7036.61.2017/1255251.pdf> [dostęp: 13 kwietnia 2022 r.].

dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej. Brak przepisu stanowiącego o utracie mocy dotychczasowych umów, jak również możliwość (a nie obowiązek) rozwiązania umowy przez rodzica – z zastrzeżeniem ram czasowych – oznaczało, że umowy pozostawały w mocy i obowiązywały do końca okresu, na jaki zostały zawarte.

W mojej ocenie, należałoby rozważyć wprowadzenie przepisu przejściowego, na mocy które aktualnie zawarte z rodzicami umowy pozostawałyby w mocy i to od woli rodziców (opiekunów) zależałoby, czy umowa, którą obecnie są związani z gminą, zostanie wypowiedziana. Oznaczałoby to zmianę brzmienia art. 2 projektowanej ustawy, tak aby rozwiązanie umowy z gminą było dla rodzica fakultatywne, a nie obligatoryjne. W następstwie tego zmieniony algorytm mógłby znaleźć zastosowanie do nowo zawieranych umów, które w większości będą podpisywane na rok szkolny 2022/2023. Pozwoliłoby to rodzicom na ocenę, czy w ich indywidualnej sytuacji znowelizowane przepisy pozwalają na uzyskanie korzystniejszych warunków umowy i kwoty należnego zwrotu od tych wynikających z umowy, którą są aktualnie związani.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że opinię w niniejszej sprawie została przedłożona również Panu Krzysztofowi Kwiatkowskiemu, Przewodniczącemu Komisji Ustawodawczej Senatu RP, w związku z prośbą zawartą w piśmie z dnia 4 kwietnia 2022 r. (znak: BPS.DKS.KU.0401.13.2022).

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/