



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Dziecka

*Marek Michalak*

ZEW.422.13.2018.AP

Warszawa, 27 sierpnia 2018 roku

**Pani  
Anna Zalewska  
Minister Edukacji Narodowej**

do Rzecznika Praw Dziecka, niezmiennie od wielu lat, wpływają skargi dotyczące organizacji dowozu dzieci do szkół i przedszkoli. W minionym roku szkolnym wskazany problem spotęgowały zmiany w sieci szkół, niejednokrotnie wymuszone reformą systemu oświaty.

Niewłaściwa realizacja zadań w tym zakresie może naruszać nie tylko prawo dziecka do nauki (art. 28 Konwencji o prawach dziecka), ale także prawo dziecka do wypoczynku i czasu wolnego, do uczestniczenia w zabawach i zajęciach rekreacyjnych oraz do nieskrępowanego uczestniczenia w życiu kulturalnym i artystycznym (art. 31 Konwencji o prawach dziecka). Może też powodować zagrożenie dla zdrowia a nawet życia dzieci. Problem wymaga dogłębnej analizy i takiego uregulowania prawnego, by dzieci mogły realizować swoje prawo do nauki w warunkach jak najbardziej dla nich korzystnych, umożliwiających pełnię harmonijnego rozwoju.

W ocenie Rzecznika Praw Dziecka realizacja prawa dziecka do nauki zaczyna się już w momencie jego wyjścia z domu do szkoły, do której powinno dotrzeć nie tylko bezpiecznie, ale i w nieuciążliwy dla niego sposób, by móc w pełni efektywnie uczestniczyć w zajęciach edukacyjnych.

Taki sposób myślenia o kwestii dowożenia dzieci do szkół zaczyna pojawiać się w działaniach podejmowanych przez niektórych kuratorów oświaty, którzy korzystając z art. 56 ust 1. ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo Oświatowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 996 z późn. zm.) w brzmieniu: *Jeżeli szkoła lub placówka albo organ prowadzący*

*proceeds activity with violation of provisions (...), organ exercising pedagogical supervision may order, in the course of decision, removal of deficiencies within a specified term (...), issue administrative decisions binding municipalities to proper organization of transport to school. An important clarification of law in this area is also art. 55 par. 2 of the Act indicating, that pedagogical supervision in a specific manner is subject to: 5) *protection of child's rights and rights of student (...); 6) ensuring safe and hygienic conditions of study, education and care.**

Rzecznik od 2010 roku wielokrotnie występował do Ministerstwa Edukacji Narodowej<sup>1</sup> o interpretację przepisów regulujących organizację dowozu dzieci do jednostek systemu oświaty, m.in. przytaczając skrajnie różne decyzje sądów w tym zakresie, jednoznacznie świadczące o potrzebie doprecyzowania uregulowań ustawowych. Trzykrotnie (w 2012 i w 2013 roku) przedstawiał też Ministrowi Edukacji Narodowej<sup>2</sup> swoje uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw m.in. w zakresie organizacji dowożenia. Zwracał się również do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>3</sup> z wnioskiem o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało tak istotne rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Na problem wskazywał też co roku w składanej w Sejmie RP i Senacie RP Informacji o działalności Rzecznika Praw Dziecka wraz Uwagami o stanie przestrzegania praw dziecka. Jednak mimo konsekwentnego podnoszenia tej tak ważnej dla dzieci kwestii, nadal nie została ona w pełni rozwiązana przez resort edukacji.

Wśród problemów najczęściej zgłaszanych Rzecznikowi Praw Dziecka w tym zakresie wymienić należy:

- **Gmina odmawia dowożenia dziecka ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi do najbliższej szkoły, która zdaniem rodziców może zrealizować zalecenia zawarte w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego i – zgodnie z dokonaną przez siebie oceną – proponuje dowożenie do innej placówki (na ogół położonej najbliżej miejsca zamieszkania dziecka).**

---

<sup>1</sup> ZEW/430/62-7/2010/AM, ZEW/45/6-8/2012/AM, ZEW/45/9-8/2013/AM, ZEW/430/450-6/2013/EM, ZEW.441.1428.2015.EM, ZEW.441.1193.2016.EM, ZEW.441.1320.2016.EM, ZEW.441.1090.2016.EM, ZEW.441.1506.2017.EM, ZEW.441.1539.2017.EM, ZEW.441.312.2018.EM, ZEW.441.905.2018.EM, ZEW.441.1058.2018.EM, ZEW.441.1121.2018.EM, ZEW.441.312.2018.EM.

<sup>2</sup> ZEW/023/10-2/2012/EM, ZEW/023/1-2/2013/EM, ZEW/023/1-2/2013/EM.

<sup>3</sup> ZEW/430/230-4/2013/AM.

W ocenie Rzecznika Praw Dziecka to do zadań kuratorów oświaty powinno należeć udzielenie wsparcia dziecku i rodzicom poprzez ocenę – w trybie nadzoru pedagogicznego – czy szkoła proponowana przez gminę rzeczywiście może zrealizować zalecenia zawarte w orzeczeniu poradni psychologiczno-pedagogicznej. Podkreślenia wymaga, że gmina nie posiada kompetencji do oceny, czy szkoła właściwie realizuje zalecenia poradni psychologiczno-pedagogicznej w pracy z dzieckiem.

Ilustracją takiego działania kuratora oświaty może być sprawa dotycząca dziecka z niepełnosprawnością z jednej z gmin woj. zachodniopomorskiego. Ojciec samotnie wychowujący syna z niepełnosprawnością sprzężoną (niedosłuchem i dysfunkcją narządu ruchu) samodzielnie dowozi dziecko do szkoły (korzystając z komunikacji publicznej z koniecznością pieszego pokonania ok. 2 km do przystanku). Mężczyzna, pomimo posiadanych ofert pracy, nie może podjąć zatrudnienia. Zachodniopomorski Kurator Oświaty uznał zasadność zorganizowania bezpłatnego transportu i opieki w czasie dowozu dla dziecka do/ze szkoły i zobowiązał miejscowego burmistrza do natychmiastowego podjęcia działań w myśl art. 55 ust. 8 ustawy Prawo Oświatowe. Podkreślił, że szkoła z oddziałami integracyjnymi, w której dziecko realizuje obowiązek szkolny na wniosek ojca, zapewnia mu realizację wszystkich zaleceń zawartych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego. W ocenie Kuratora zwrot kosztów dowozu dziecka do szkoły dostępnymi środkami komunikacji publicznej nie stanowi realizacji obowiązku ciążącego na gminie w tym zakresie. Burmistrz odmówił jednak wykonania zalecenia, więc Zachodniopomorski Kurator Oświaty polecił wykonanie tego zadania w drodze decyzji oraz poinformował, że nieusunięcie wskazanych uchybień skutkować będzie zawiadomieniem o tym fakcie właściwego wojewody sprawującego nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 56 ust. 6 ww. ustawy. Burmistrz odwołał się od decyzji Kuratora do Ministra Edukacji Narodowej, który jeszcze nie podjął decyzji w tej kwestii.

Rzecznik z zadowoleniem przyjął propozycję uregulowania zawartego w Projekcie z dnia 25 czerwca 2018 roku Ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe i ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, zmieniającego art. 39 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe poprzez dodanie ust. 9 w brzmieniu: *Pod pojęciem najbliższej szkoły, (...), należy rozumieć szkołę, która zapewnia uczniowi niepełnosprawnemu realizację zaleceń zawartych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego, położoną najbliżej miejsca zamieszkania, w tym również szkołę, która jest położona na terenie innej*

*gminy, powiatu lub województwa, zgodnie z wyborem dokonany przez rodziców ucznia.* Takie uregulowanie ustawowe wychodziłoby naprzeciw oczekiwaniom rodziców w tej kwestii.

- **Nieadekwatne wysokości kwot wypłacanych rodzicom bądź opiekunom jako zwrot kosztów dowozu dzieci do szkół w porównaniu z rzeczywistymi kosztami, które ponoszą z tego tytułu.**

Zgodnie z prawem rodzice dziecka z niepełnosprawnością mają możliwość wyboru, w jaki sposób ich dziecko będzie dowożone do szkoły. Jeśli podejmują się zorganizowania samodzielnego dowożenia, gmina powinna zwrócić im koszty, które ponoszą z tego tytułu. Refundacja odbywa się na zasadach określonych w umowie pomiędzy wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta a rodzicami (opiekunami prawnymi) ucznia. Jednak ze zgłoszeń kierowanych do Rzecznika Praw Dziecka wynika, że zwracane kwoty nie pokrywają rzeczywistych nakładów finansowych ponoszonych przez dowożących. Wprowadzenie regulacji prawnych określających minimalną stawkę i zagwarantowanie opłacenia przez gminę wszystkich, uzasadnionych przejazdów na trasie dom-szkoła-dom, wydaje się niezbędne.

Rzecznik Praw Dziecka z zadowoleniem przyjął informację o pracach legislacyjnych w tym zakresie podjętych z inicjatywy Senatu RP.

- **Brak zapewnienia bezpieczeństwa uczniom opuszczającym środek transportu.**

Z uwagi na fakt, że dowóz dzieci organizowany jest głównie na terenach wiejskich, drogę pomiędzy przystankiem a domem dziecko niejednokrotnie pokonuje poruszając się po jezdni pozbawionej pobocza (także po zapadnięciu zmroku, przy złej widoczności spowodowanej warunkami atmosferycznymi). Stanowi to realne zagrożenie dla zdrowia i życia dzieci. W ocenie Rzecznika należy prawnie zobowiązać gminy do ustalania punktów zbiorczych w konsultacji z rodzicami.

- **Niewłaściwie ustalony grafik odjazdów i przyjazdów środków transportu realizujących dowóz dzieci do szkół.**

Z informacji przekazywanych Rzecznikowi wynika, że kwestie ekonomiczne decydują o mniejszej, niż wynikałoby to z potrzeby i komfortu uczniów, liczbie kursów szkolnych busów lub autobusów. Zgłaszane są dwa rodzaje problemów:

- a) bardzo wczesny przyjazd uczniów do szkoły lub zbyt długie oczekiwanie na powrót do domu. Sytuacja taka jest szczególnie uciążliwa w okresie zimowym, przy niskich temperaturach powietrza oraz wczesnym zapadaniu zmierzchu. Dodatkowe przebywanie w szkole z tego powodu (nieraz kilkugodzinne) znacznie ogranicza dzieciom czas wolny przeznaczony na odpoczynek, rozwijanie pasji czy zabawę z rówieśnikami, co w ocenie Rzecznika Praw Dziecka narusza ważne prawa dziecka określone w Konwencji o prawach dziecka. Dzieci te wracają do domu zdecydowanie później niż inni uczniowie niekorzystający z dojazdów, są przemęczone.
- b) ustalenie zbyt wczesnych godzin powrotu do domu. Dzieci nie mają możliwości korzystania z zajęć pozalekcyjnych i rozwijania swoich pasji oraz zainteresowań. W skrajnych przypadkach dzieci z niepełnosprawnością nie mogą w pełni uczestniczyć w zajęciach z zakresu podstawy programowej.

- **Brak zapewnienia opieki podczas dowożenia.**

Rzecznik był informowany o powierzaniu zadań opiekuńczych kierowcy pojazdu i to zarówno w przypadku transportu wieloosobowego (bus, autobus), jak i organizacji indywidualnego dowożenia dla dziecka z niepełnosprawnością (opłacenie przejazdu taksówką). Obecny stan prawny nie określa również proporcji pomiędzy liczbą uczniów (w tym uczniów z niepełnosprawnością) a liczbą opiekunów.

Przykładem właściwego działania kuratora oświaty w tym zakresie jest zalecenie wydane przez Łódzkiego Kuratora Oświaty obligujące wójta jednej z gmin do zapewnienia dzieciom opieki podczas przejazdu. Zalecenie zostało zrealizowane.

- **Brak uregulowań określających kwalifikacje opiekuna dzieci podczas przejazdu do/ze szkoły.**

Dowożenie jest częścią realizacji prawa dziecka do nauki, niezbędne zatem wydaje się ustalenie kwalifikacji opiekunów zgodnych z przyjętymi wytycznymi w tym zakresie w całym systemie edukacji. Podkreślenia wymaga, że z dowożenia korzystają dzieci ze specyficznymi potrzebami (np. z ADHD, Zespołem Aspergera, różnymi rodzajami niepełnosprawności, zagrożone niedostosowaniem społecznym).

- **Brak określenia w przepisach odległości punktów zbiorczych od domu dziecka.**

Niektóre orzeczenia sądów w tym zakresie wskazują, że odległości te mogą wyznaczać przepisy oświatowe określające odległość szkoły od miejsca zamieszkania dziecka w kontekście konieczności organizacji dowozu (obecnie jest to art. 39 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy Prawo Oświatowe mówiący, że odległość nie może przekraczać 3 km w przypadku uczniów klas I-IV i 4 km dla uczniów klas V-VIII).

Takie podejście do problemu jest niekorzystne dla dziecka i znacznie wydłuża czas dotarcia do szkoły. Niezbędne wydaje się też jasne wskazanie w przepisach, że drogę dziecka do szkoły mierzy się wzdłuż dróg publicznych. Rzecznikowi znany jest przypadek, gdy takiego pomiaru dokonano częściowo uwzględniając przejście szlakiem turystycznym.

- **Braku możliwości organizacji dowożenia zorganizowanego we współpracy sąsiadujących ze sobą gmin.**

Dzieci mieszkające przy granicy gminy nie mogą korzystać z edukacji w szkole położonej najbliżej ich domu, ale znajdującej się już na terenie innej gminy. Prezydenci/burmistrzowie/wójtowie tłumaczą brak możliwości zorganizowania dowożenia decyzjami w tej kwestii wydawanymi przez regionalne izby obrachunkowe i koniecznością zachowania dyscypliny finansowej.

Problemem nieodzownie związanym z kwestią dowożenia i bezpiecznej drogi dziecka do/ze szkoły jest niewłaściwie określona sieć szkół i granic ich obwodów. W miarę możliwości powinny one tak przebiegać, by dzieci nie musiały przechodzić przez niebezpieczne skrzyżowania, drogi szybkiego ruchu, przejazdy kolejowe itp. Jeżeli spełnienie tych warunków nie jest możliwe, w każdym z takich przypadków należałoby rozważyć, czy gmina nie powinna zapewnić dzieciom dowożenia, by nie musiały one samodzielnie pokonywać niebezpiecznej drogi.

Obecnie prawo jednoznacznie stanowi, że uchwały w sprawie sieci szkół i granic obwodów podlegają opiniowaniu kuratorów oświaty. Konieczne jest jednak, aby nadzór pedagogiczny w każdym przypadku aktywnie uczestniczył w tym procesie, mając na uwadze przede wszystkim bezpieczeństwo dziecka w drodze do/ze szkoły.

Wobec powyższego, z uwagi na dobro dzieci, na podstawie art. 10 ust.1 pkt 2 oraz 10b ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. *o Rzeczniku Praw Dziecka* (Dz. U. z 2017 r. poz. 922), zwracam się do Pani Minister o dogłębną analizę problemu i podjęcie takich działań, które

zapewnią dzieciom pełną realizację ich prawa do nauki w warunkach bezpiecznych i umożliwiających pełnię harmonijnego rozwoju. Wnoszę także o rozważenie możliwości poddania organizacji dowożenia dzieci do jednostek systemu oświaty nadzorowi kuratorów oświaty i uregulowanie tej kwestii w sposób jednoznaczny w przepisach określających funkcjonowanie systemu edukacji.

z wyrazami szacunku  
Marek Jankowski