

Zapewnianie dowozu dzieci przedszkolnych w świetle ustalania sieci przedszkoli

Opracował: Michał Łyszczarz, prawnik, autor komentarza do *Ustawy o systemie oświaty* oraz licznych publikacji z zakresu prawa oświatowego, prawa pracy, finansów publicznych i funkcjonowania samorządu terytorialnego, uznany prelegent i szkoleniowiec, wykładowca toruńskiej i bydgoskiej Wyższej Szkoły Bankowej, główny specjalista w Wydziale Oświaty w Urzędzie Miasta w Dąbrowie Górniczej, przez lata tworzył trzon Wydziału Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego

Podstawa prawna:

- *Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe* (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.),
- *Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa* (Dz.U. z 2022 r. poz. 583 ze zm.),
- *Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych* (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1930 ze zm.),
- *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli* (Dz.U. z 2019 r. poz. 502 ze zm.).

Ustalenie sieci przedszkoli oraz zapewnienie dowozu dzieciom korzystającym z wychowania przedszkolnego to obowiązki gminy ściśle ze sobą związane. Od gęstości sieci zależy bowiem, dla których dzieci i w jakim czasie gmina będzie musiała zorganizować dowóz. Zgodnie z art. 31 ust. 6 *Ustawy Prawo oświatowe* dzieci w wieku od trzech do pięciu lat mają prawo (ale nie obowiązek) do korzystania z wychowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego. Obowiązek natomiast wynika z art. 31 ust. 4 *Ustawy Prawo oświatowe* i dotyczy wyłącznie dzieci w wieku sześciu lat, które muszą odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. Jego spełnianie podlega egzekucji administracyjnej.

Z reguły nie wszyscy rodzice decydują się na posłanie do przedszkola swoich dzieci już w wieku od trzech do pięciu lat, niemniej gmina musi być na to gotowa i sprostaniu tego zadania służy przygotowanie odpowiedniej sieci przedszkoli.

Sieć przedszkoli

Według art. 32 ust. 1 *Ustawy Prawo oświatowe* rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Mimo że jej uchwała wydana w tej sprawie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym,

dowym, uchwalona w ten sposób sieć przedszkoli nie jest aktem prawa miejscowego. Naczelny Sąd Administracyjny w *Wyroku z dnia 12 czerwca 2019 r.* (I OSK 1450/18) zauważył, że ma ona charakter deklaratoryjny, tzn. stwierdza jedynie stan istniejący w dacie wejścia w życie uchwały.

Uchwała w sprawie sieci przedszkoli nie ustanawia więc nowego stanu prawnego, nie tworzy np. nowego przedszkola, oddziału przedszkolnego czy innej formy wychowania przedszkolnego, w związku z czym nie ma charakteru konstytutywnego. Publikacja w dzienniku jest pewnego rodzaju fikcją, na podstawie której zakłada się, że akt dotarł do odpowiedniego kręgu odbiorców, tj. rodziców dzieci, dzięki czemu mogli się z nim zapoznać.

Uchwała w sprawie sieci przedszkoli nie może z uwagi na art. 39 ust. 7a *Ustawy Prawo oświatowe* tworzyć nowych lokalizacji prowadzenia zajęć. W przypadku placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego tworzenie i likwidacja innych lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych stanowi ich przekształcenie. Procedura taka zakłada podjęcie dwóch uchwał, w tym uchwały rozpoczynającej procedurę, podejmowanej co najmniej pół roku przed terminem przekształcenia, oraz powiadomienie rodziców i kuratora o zamiarze utworzenia innych lokalizacji prowadzenia zajęć, również co najmniej pół roku przed terminem przekształcenia.

Obecnie wyjątek od tej procedury wynika wyłącznie z art. 51 *Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, który mówi, że w celu zapewnienia kształcenia i wychowania dzieciom lub uczniom będącym obywatelami Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny, mogą być tworzone inne lokalizacje prowadzenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych podporządkowane organizacyjnie szkołom lub przedszkolom.

Do tworzenia i likwidacji innych lokalizacji prowadzenia zajęć w myśl ust. 2 nie stosuje się przepisów dotyczących przekształcenia, a utworzenie innej lokalizacji prowadzenia zajęć podporządkowanej szkole prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub przedszkolu prowadzonemu przez jednostkę samorządu terytorialnego następuje w drodze uchwały organu stanowiącego tej jednostki, po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. Opinia jest wydawana w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku o jej wydanie. Nadal jest to procedura przekształcenia, choć w uproszczonej postaci, przewidziana dla dzieci z Ukrainy. Stanowi regulację inną niż uchwała w sprawie sieci przedszkoli.

Według art. 32 ust. 3 *Ustawy Prawo oświatowe* sieć przedszkoli i oddziałów przedszkolnych powinna zapewniać dzieciom zamieszkałym na obszarze gminy możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego. Droga dziecka spełniającego obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego i dziecka pięcioletniego z domu do publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w publicznej szkole podstawowej, publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, niepublicznego przedszkola, o którym mowa w art. 17 ust. 1 *Ustawy o finansowaniu*

zadań oświatowych, oddziału przedszkolnego w niepublicznej szkole podstawowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 *Ustawy o finansowaniu zadań oświatowych*, albo niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 21 ust. 1 *Ustawy o finansowaniu zadań oświatowych*, w których gmina zapewniła tym dzieciom warunki spełniania tego obowiązku oraz realizacji prawa do korzystania z wychowania przedszkolnego, nie powinna przekraczać 3 km.

Sieć przedszkoli może uwzględniać także placówki niepubliczne, a dokładnie przedszkola pobierające dotację w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli, wybrane w konkursie ofert organizowanym przez wójta.

Opinia kuratora

Zgodnie z art. 32 ust. 4 *Ustawy Prawo oświatowe* ustalenie sieci następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności tej sieci z warunkami określonymi w ust. 3. Kurator bierze pod uwagę, czy sieć zapewnia możliwość korzystania przez dzieci z wychowania przedszkolnego. Stosownie do *Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 sierpnia 2020 r. (I OSK 75/20)* kurator oświaty nie może, bez przekroczenia przewidzianej ustawą ingerencji, wydać negatywnej opinii z przyczyn innych niż określone w art. 32 ust. 3 *Ustawy Prawo oświatowe*.

Sąd stwierdził ponadto, że opinia kuratora oświaty dotycząca sieci przedszkoli powinna obejmować nie tylko to, czy wszystkie dzieci mają zapewnione miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego, ale również czy zapewnienie tych miejsc odbyło się zgodnie z przepisami *Ustawy Prawo oświatowe*, które zakładają równy dostęp wszystkich dzieci uprawnionych i podlegających obowiązkowi odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego do tych placówek, przy zapewnieniu możliwości wyboru pomiędzy poszczególnymi formami.

Uchwała w sprawie sieci szkół wymienia wszystkie przedszkola składające się na sieć, przywołując ich nazwy. Nie mogą być one dowolne, lecz zgodne z wymogami *Rozporządzenia MEN z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli*, które wskazuje, że nazwa przedszkola powinna zawierać:

- określenie „Przedszkole”,
- numer porządkowy przedszkola wyrażony cyfrą arabską, jeżeli w danej miejscowości jest więcej niż jedno przedszkole,
- imię przedszkola, jeżeli je nadano,
- nazwę miejscowości, w której siedzibę ma przedszkole.

Ponadto w przypadku przedszkola specjalnego i integracyjnego nazwa powinna zawierać odpowiednio określenie: „Specjalne” i „Integracyjne”, a w przypadku placówki ogólnodostępnej

z oddziałami specjalnymi i placówki ogólnodostępnej z oddziałami integracyjnymi – odpowiednio: „z Oddziałami Specjalnymi” i „z Oddziałami Integracyjnymi”.

Zgodnie z *Rozporządzeniem* nazwa:

- przedszkola specjalnego i przedszkola ogólnodostępnego z oddziałami specjalnymi oraz szkoły specjalnej i szkoły ogólnodostępnej z oddziałami specjalnymi może zawierać określenie rodzaju niepełnosprawności odpowiednio dzieci lub uczniów,
- przedszkola wchodzącego w skład zespołu zawiera nazwę tego zespołu,
- przedszkola specjalnego wchodzącego w skład specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego zawiera, oprócz nazwy tego przedszkola, nazwę ośrodka.

Zapewnienie dowozu

W myśl art. 32 ust. 5 *Ustawy Prawo oświatowe* jeżeli droga dziecka z domu do przedszkola przekracza 3 km, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice. Gmina może zorganizować dzieciom bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu także w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku (art. 32 ust. 7 *Ustawy Prawo oświatowe*). Są to regulacje ustawowe, które nie wymagają podjęcia uchwały przez radę gminy.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w *Wyroku z dnia 11 czerwca 2019 r.* (II SA/Rz 390/19), gmina jest uprawniona, na podstawie art. 32 ust. 7 *Ustawy Prawo oświatowe*, do zorganizowania w sensie faktycznym (jako zadanie własne fakultatywne) bezpłatnego transportu i opieki dzieciom w czasie przewozu do przedszkola. Nie istnieje natomiast podstawa do podejmowania w tym zakresie uchwały, która stanowiłaby akt prawa miejscowego. Obowiązkiem gminy, o czym mówi z kolei art. 32 ust. 6, jest również zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim i sześciioletnim oraz dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym – na podstawie art. 31 ust. 2 (dzieci posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego) – bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego.

Co należy rozumieć pod pojęciem „najbliższego przedszkola”? Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w *Wyroku z dnia 17 sierpnia 2021 r.* (II SA/Rz 644/21) stwierdził, że np. dla dziecka ze spektrum autyzmu najbliższą placówką będzie nie tyle ta, która znajduje się najbliżej miejsca jego zamieszkania, ile przede wszystkim ta, która zapewni w najpełniejszy sposób realizację zaleceń wynikających z posiadanego przez dziecko orzeczenia. W uzasadnieniu do *Wyroku* można przeczytać, że w orzecznictwie sądowym ugruntowała się już taka interpretacja pojęcia, przy czym oceny tego, która placówka może zaoferować najkorzystniej-

sze warunki kształcenia dziecka z konkretnym rodzajem niepełnosprawności, dokonuje się na podstawie treści wydanego dziecku przez specjalistów orzeczenia.

Rodzice mogą wskazać przedszkole, które w ich ocenie jest „najbliższe”, ale to nie oznacza, że gmina musi się z tym wyborem zgodzić, pod warunkiem jednak, że odmowa przychylenia się do wniosku rodziców będzie obiektywnie uzasadniona. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w *Wyroku z dnia 8 lipca 2020 r. (II SA/Bd 5/20)* zauważył, że trudno oczekiwać, aby organy orzekające były zobowiązane do akceptacji wyboru rodziców. Regulacja art. 32 ust. 6 *Ustawy Prawo oświatowe* mówi bowiem wyraźnie o placówce „najbliższej”, a nie placówce „wskazanej przez rodziców dziecka”.