



ROMÂNIA
Avocatul Poporului



Str. Eugeniu Carada, nr. 3, Sector 3, București

Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avpoporului.ro> E-mail: avp@avp.ro

Ombudsman

Parlamentul României
Camera Deputaților

B.P. Nr. 443

din 02.04.2013

AVOCATUL POPORULUI

REGISTRATURĂ GENERALĂ

IEȘIRE Nr. 2472 / 21 MAR 2013

PARLAMENTUL
ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
PREȘEDINTE
Intrare Nr. 11074/v8
20 13 Luna 03 Ziua 25

Stimate domnule Președinte,

Avocatul Poporului, în îndeplinirea atribuțiilor constituționale și ale dispozițiilor art. 26 alin. (2) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a întocmit un *Raport special cu privire la transportul elevilor din mediul rural*, în care sunt evidențiate dificultățile autorităților administrației publice locale în asigurarea transportului școlar.

În *Raport* sunt formulate și propuneri privind înlăturarea deficiențelor semnalate.

Supunem atenției dumneavoastră acest raport, cu rugămintea de a aprecia asupra măsurilor ce se impun, referitor la situația descrisă.

Avocatul Poporului,

Prof. univ. dr. Anastasin Cris



Domnului Valeriu Ștefan Zgonea

Președinte al Camerei Deputaților

București, 18 martie 2013

ROMÂNIA
AVOCATUL POPORULUI

RAPORT SPECIAL
privind transportul elevilor din mediul rural

București, 2013

RAPORT SPECIAL **privind transportul elevilor școlari din mediul rural**

I. Scopul raportului special

Avocatul Poporului, în calitate sa de garant al respectării drepturilor și libertăților fundamentale, în temeiul art. 26 alin. (2) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, atunci când constată cu prilejul cercetărilor întreprinse, lacune în legislație sau cazuri grave de corupție ori de nerespectare a legilor țării, prezintă un raport, conținând cele constatate, președinților celor două Camere ale Parlamentului sau, după caz, primului-ministru.

Raportul special are nu numai scopul de a evidenția problemele cu care se confruntă o categorie specială de elevi, și anume elevii din mediul rural, ci și acela de a determina, prin recomandările propuse, crearea unui cadru legislativ și administrativ coerent menit să asigure, în principal, respectarea dreptului fundamental la învățătură, a protecției copiilor și tinerilor și a dreptului la viață, integritate fizică și psihică a acestei categorii de elevi.

În raportul special se analizează unele probleme specifice cu care se confruntă învățământul din România, cu precădere cel din mediul rural, privind dificultățile autorităților administrației publice locale de a gestiona problema transportului școlar, în special sub aspectul necesarului de microbuze și a cheltuielilor pe care folosința acestora o presupun.

Avocatul Poporului acordă o atenție deosebită persoanelor cu nevoi speciale și identifică problemele cu care se confruntă această categorie de persoane, probleme generate uneori și de o administrare defectuoasă a drepturilor acestora de către autoritățile administrației publice cu atribuții în

domeniul protecției copilului și în domeniul învățământului sau de reglementări legale ambigue care permit interpretări în defavoarea celor care ar trebui să beneficieze de protecție specială.

Nu în ultimul rând, considerăm că Avocatul Poporului are obligația, în același timp, să contribuie, potrivit competențelor conferite de Constituție și lege, la crearea unei administrații publice mai transparente, mai eficiente și mai orientate către deservirea exigențelor principiului interesului superior al copilului.

II. Cadrul legal aplicabil

Prevederile constituționale care reglementează protecția copiilor și a tinerilor sunt întregite de un pachet legislativ adoptat de Parlamentul României încă din iunie 2004 în baza actelor juridice internaționale care statuează garanția și protecția drepturilor copiilor.

În aplicarea dispozițiilor Legii fundamentale, actele normative adoptate de legiutorul român prevăd că, în materia drepturilor copilului orice act legislativ, juridic ori administrativ se subordonează principiului interesului superior al copilului, principiu care va prevala în toate deciziile și demersurile luate de către autoritățile statului, astfel încât interesul și binele copiilor să primeze asupra interesului unic al societății, astfel cum este acesta reglementat atât de Legea nr.272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, cu modificările și completările ulterioare, cât și de Legea nr. 1/2011 a educației naționale, cu modificările și completările ulterioare.

În România, învățământul constituie prioritate națională și în consecință, activitatea de învățământ se raportează la standardele de referință și la bunele practici naționale și internaționale, iar resursele umane, materiale și financiare vor fi folosite conform principiului eficienței utilizării resurselor. Astfel, actul educațional nu se poate referi doar la activitatea propriu-zisă de formare a

copilului și tânărului, ci la ansamblul tuturor activităților care implică accesul la educație, inclusiv transportul copiilor între 6 și 18 ani din mediul rural către unitățile de învățământ aflate la distanțe considerabile de domiciliu.

De altfel, în susținerea celor de mai sus, vin și prevederile art. 12 alin. 8 din Legea nr.1/2011 a educației naționale, cu modificările și completările ulterioare, conform căruia elevii care în localitatea de domiciliu nu au posibilitatea de a învăța într-o unitate de învățământ vor fi sprijiniți prin decontarea cheltuielilor de transport la cea mai apropiată unitate de învățământ sau vor primi cazare și masă gratuite în internatele școlare, cu excepția celor înscriși în învățământul postliceal.

În concordanță cu prevederile art. 19 alin.3 din actul normativ mai sus menționat, prin excepție de la prevederile alin. (1) și ale art. 20, în funcție de necesitățile locale, se organizează, la cererea părinților sau tutorilor legali și în condițiile legii, grupe, clase sau unități de învățământ, autoritățile administrației publice locale asigurând, în condițiile legii, buna desfășurare a învățământului preuniversitar în localitățile în care acestea își exercită autoritatea. Neîndeplinirea de către autoritățile administrației publice locale a obligațiilor ce le revin în organizarea și funcționarea învățământului preuniversitar, astfel cum au fost acestea enunțate mai sus, se sancționează conform legii incidente în fiecare caz în parte.

Potrivit art. 85 alin. 1 „în situații justificate, elevilor din învățământul obligatoriu, școlarizați într-o altă localitate decât aceea de domiciliu, li se asigură, după caz, servicii de transport, (...) de către *autoritățile administrației publice locale* din localitatea de domiciliu”.

De altfel, decontarea cheltuielilor de transport și transportul copiilor către unitățile de învățământ, altele decât cele situate în raza de domiciliu este reglementat de prevederile Ordinului nr. 329/2007 al Ministrului Educației privind aplicarea Normelor metodologice referitoare la decontarea cheltuielilor de transport pentru elevii care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu.

III. Cazuistica

Analiza cazuisticii de la nivelul întregii țări a relevat faptul că, este dificil să se pună în acord legile învățământului sau cele financiare cu realitatea social-pragmatică existentă, numărul și calificarea cadrelor didactice cu numărul în scădere al elevilor, asigurarea și întreținerea bazei materiale cu puterea financiară a primăriilor de comună.

Asigurarea egalității de șanse la învățătură pentru toți elevii este un obiectiv important al învățământului nostru, iar comasarea școlilor este o temă pe care autoritățile locale din mediul rural ar fi trebuit să o analizeze ținând cont și de principiul eficienței utilizării resurselor, respectiv paritatea dintre cheltuielile cu un cadru didactic și cele ocazionate de transportul elevilor.

Urmare a demersurilor efectuate de către instituția Avocatul Poporului cu privire la modul în care se efectuează transportul elevilor din localitatea de domiciliu către unitatea școlară, au rezultat următoarele concluzii:

1. sub aspectul stării tehnice a mijloacelor de transport școlar, acestea sunt mai vechi de 10 ani, astfel cum este cazul unor microbuze din județul Iași (comuna Cotnari, comuna Al.I. Cuza, comuna Dumești, comuna Trifești) și județul Vâlcea;
2. Inspectoratul General al Poliției Române a arătat într-un comunicat că, înainte de începerea anului școlar 2012 – 2013, peste 1.979 de autovehicule din cele 2.238 destinate transportului școlar au fost verificate de poliție. Dintre acestea, 77 aveau inspecția tehnică periodică expirată, pentru 65 de autovehicule nu se deținea asigurare de răspundere civilă auto obligatorie, iar 74 de conducători de autovehicule nu aveau certificatul de competență profesională;
3. pentru un transport optim, în prezent, se impune achiziționarea unui procent de microbuze de cca 40%, față de mijloacele de transport școlar

existente. Se estimează că achiziționarea microbuzelor necesare se va face în următorii 4 ani (dintr-un număr de 100 de localități din județul Iași, 61 au solicitat microbuze; în județul Vaslui – 1 oraș și 30 de comune solicită un număr de 37 de microbuze, iar dintre acestea din urmă 9 comune nu au nici un microbuz);

4. costurile de întreținere a mijloacelor de transport școlar depășesc de cele mai multe ori valoarea de piață a microbuzelor (peste 100.000 lei – microbuzele din județul Vaslui), iar costurile cu asigurările RCA, combustibil și salarizarea șoferilor nu pot fi susținute din bugetul local;
5. distanțele parcurse de un microbuz ajung și la peste 200 km/zi – localitatea Aninoasa, jud. Dâmbovița (peste 180 km/zi), comuna Fălciu, jud. Vaslui (380 km/zi), fapt care determină pe de o parte, creșterea gradului de uzură și a costurilor cu reparațiile, iar pe de altă parte, decalaje în programul școlar al elevilor;
6. lipsa microbuzelor școlare obligă copii relocați la alte școli decât cea de domiciliu să parcurgă pe jos distanțe cuprinse între 4 km (județul Mehedinți, Vaslui, Suceava) și 80 de km (județul Argeș, comuna Budeasa Mare).
7. starea carosabilului și a drumurilor pietruite conduc la deterioarea mult mai rapidă a microbuzelor (DJ 207 J și DJ 207 E – comuna Cozmești, jud. Vaslui);
8. nu există criterii reglementate de lege pentru prioritizarea/repartizarea mijloacelor de transport elevi, aspect care lasă la aprecierea inspectoratelor școlare stabilirea beneficiarilor;
9. clarificarea statutului personalului angajat să transporte elevi. Lipsa fondurilor de la bugetul local pentru salarizarea șoferilor conduc la apariția unor situații inedite, când primarii conduc personal microbuzele de transport școlar, așa cum se întâmplă în cazul comunei sibiene Râul Sadului ori comunei gorjeane Glogova;

10.risc crescut de abandon școlar care, potrivit estimărilor U.E, în România a ajuns la peste 16%.

În consecința celor enunțate mai sus, prevederile art. 20 din Legea nr. 1/2011 a educației naționale, cu modificările și completările ulterioare, devin inoperabile, pe de o parte datorită lipsei fondurilor, iar pe de altă parte datorită ambiguității expresiei „se sancționează conform legii”, fără a se preciza în concret care sunt faptele susceptibile de a fi sancționate, măsura sancționatorie și organul care poate aplica o asemenea sancțiune.

IV. Disfuncționalități în gestionarea aspectelor legate de accesul elevilor la educație

În România dreptul fundamental la învățătură este garantat de prevederile art. 32 din Constituție și protejat de Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare. Misiunea asumată de lege este aceea de formare, prin educație, a societății românești, în acord cu noile cerințe, derivate din statutul României de țară membră a Uniunii Europene și din funcționarea în contextul globalizării și de generare sustenabilă a unei resurse umane naționale înalt competitive, capabilă să funcționeze eficient în societatea actuală și viitoare.

Accesul la educație include nu doar procesul de învățare propriu-zis, ci și posibilitatea de a ajunge în condiții de siguranță la unitatea de învățământ unde este arondat elevul, respectiv soluționarea problemelor legate de transportul școlar, aspecte care trebuie gestionate ținându-se cont nu doar de reguli generale, ci de particularitățile mediului din care provin elevii, de situația socială și financiară a părinților acestora, precum și condițiile de relief, astfel încât acestea să nu aibă ca și consecință directă abandonul școlar ori un act educațional sub nivelul stabilit de prevederile legii educației naționale.

Un alt aspect subliniat în adresele transmise instituției Avocatul Poporului relevă faptul că, problema transportului școlar a fost lăsată exclusiv în sarcina primăriilor, acestea neavând fondurile necesare susținerii unui asemenea program, respectiv, întreținerea microbuzelor, asigurări RCA, roviniete, piese de schimb, reparații capitale ori combustibil. De altfel, nici prefecturile ori inspectoratele școlare județene nu au putut gestiona problema transportului școlar, în mediul rural, de cele mai multe ori adoptându-se situații tranzitorii constând în tranferul din patrimoniul unor instituții a unor microbuze ori parcurgerea de distanțe foarte mari de către un singur microbuz.

Efectele aplicării pe plan local a politicilor de comasare a unităților școlare au fost în unele cazuri spectaculoase, în sensul că, s-au închis sau desființat școli abia renovate și dotate mult mai bine decât cele spre care au fost transferați elevii „relocați”. A trebuit să înceapă anul școlar pentru ca autoritățile locale să-și dea seama că trebuie rezolvată și problema transportului elevilor de la școlile desființate la cele la care au fost transferați și că, în destule cazuri, nu erau suficiente microbuze sau autobuze care să fie folosite în acest scop.

Anchetele și demersurile efectuate de instituția Avocatul Poporului cu privire atât la problema transportului școlar, cât și a școlilor închise, au scos în evidență și alte aspecte precum:

- necesitatea modificării orelor de plecare a microbuzelor (în prezent ora de plecare fiind 5.50);
- distanțe foarte mari de la locul preluării elevilor până la școală;
- costuri mari cu întreținerea tehnică, taxele legale obligatorii, reviziile periodice obligatorii, controalele medicale obligatorii și salariile conducătorilor auto, costuri care depășesc de cele mai multe ori sumele alocate din bugetul local;

- elevii învață în două schimburi, iar distanțele mari dintre satele din care se transportă copiii nu permit respectarea programului școlar ori preluarea acestora la sfârșitul programului ceea ce face ca unii elevi să plece de acasă la ora 5.00 și să revină la domiciliu în jurul orei 16.00;
- calitatea precară a drumurilor județene și comunale, precum și a reliefului;
- numărul de elevi depășește capacitatea microbuzelor;
- componența multor sate în cadrul unei comune fac ca un microbuz să efectueze și 16 curse dus-întors pe zi.

De asemenea, s-a comunicat și faptul că, pentru un număr destul de mare de unități de învățământ (școli și grădinițe) a fost retrasă autorizația de funcționare urmare a încălcării Ordinului Ministrului Sănătății nr. 1955/1995 privind Normele de igienă în unitățile pentru ocrotirea, educarea și instruirea copiilor și a tinerilor, iar unele dintre unitățile de învățământ funcționează fără a întruni condițiile și standardele prevăzute de normele legale.

Prin cazurile prezentate, care reprezintă doar câteva exemple de încălcări ale protecției copiilor și tinerilor, a dreptului la învățătură, dorim să atragem atenția că, în administrația publică din România există încă destul de multe disfuncționalități, care în final conduc la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

V. Propuneri

Din analiza situațiilor transmise instituției Avocatul Poporului de prefecturile și inspectoratele școlare județene din țară, pentru a veni în sprijinul beneficiarilor serviciilor educaționale, cu precădere a elevilor din mediul rural, precum și pentru o mai bună gestionare a situațiilor mai sus prezentate, propunem următoarele:

- **alocarea conform prevederilor art. 8 din Legea nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, pentru finanțarea educației naționale din bugetul de stat și din bugetele autorităților publice locale a minimum 6% din produsul intern brut al anului respectiv;**
- **modificarea prevederilor art. 19 din Legea nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, în sensul diferențierii numărului de elevi din mediul urban de cel din mediul rural, pentru a se da eficiență dispozițiilor art. 19 alin. 3. Potrivit acestor dispoziții *„prin excepție de la prevederile alin. (1), în funcție de necesitățile locale, se organizează, la cererea părinților sau tutorilor legali și în condițiile legii, grupe, clase sau unități de învățământ preuniversitar cu personalitate juridică, cu predare în limba română”*, prevederi care permit **redeschiderea claselor preșcolare 0 – 4 în localitățile de domiciliu.****
- **finanțarea învățământului preuniversitar și după alte criterii decât cel al numărului de elevi, pentru a permite continuarea funcționării unităților școlare și a grădinițelor în mediul rural;**
- **reorganizarea rețelei școlare a unităților de învățământ preuniversitar adaptate nevoilor și intereselor elevilor, pentru a se da eficiență prevederilor art. 19 alin.2 din Legea nr.1/2011, cu modificările și completările ulterioare, în sensul creării unor centre de învățământ la nivelul unor comune mari prin construirea unor școli care să deservească învățământul școlar obligatoriu pe sistem de internat;**
- **facilitarea angajării de cadre didactice pentru zonele cu situații deosebite.**