



Realizacja przez samorzędy obowiązku dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych

PRAKTYKA, WYZWANIA, REKOMENDACJE



RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH

Realizacja przez samorządy obowiązku dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych

Praktyka, wyzwania, rekomendacje

Warszawa 2026

BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2026, nr 1

Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka, nr 39

Realizacja przez samorządy obowiązku dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych

Redakcja merytoryczna serii Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka:

prof. Marcin Wiącek, Rzecznik Praw Obywatelskich

Wsparcie merytoryczne przy realizacji badania oraz synteza raportów wykonawców badań na zlecenie RPO

dr Magdalena Kocejko, Katedra Polityki Społecznej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Komentarz do koncepcji badania i narzędzi badawczych

dr hab. prof. SGH Paweł Kubicki, Katedra Polityki Społecznej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Autorki

r.pr. Dorota Beker, Zespół ds. Równego Traktowania BRPO (rozdział: I, II, V-VI)

adw. Anna Mikołajczyk, Zespół ds. Równego Traktowania BRPO (rozdział: III, V-VI)

Komitet redakcyjny w Zespole ds. Równego Traktowania:

Magdalena Kuruś

Anna Mikołajczyk

Dorota Beker

Anna Chabiera

Konsultacja:

dr Monika Wiszyńska-Rakowska, Pełnomocniczka RPO ds. wdrażania postanowień Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami

Badanie ilościowe przeprowadzone zostało przez firmę Opinia24 sp. z o.o. od 23 września do 18 października 2024 r., zaś badanie jakościowe przeprowadzone zostało przez firmę Bluehill sp. z o.o. w październiku i listopadzie 2024 r.

Wydawca

Biurowo Rzecznika Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

bip.brpo.gov.pl

Infolinia: 800 676 676

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 4.0 Polska (BY-SA)

ISSN 0860-7958

Warszawa 2026

Nakład: 300 egz.

Oddano do składu w listopadzie 2025 r.

Podpisano do druku w marcu 2026 r.

Realizacja

Print Profit sp. z o.o.

Wersja dostępna publikacji:



Spis treści

Wstęp 5

I. Rys historyczny	7
II. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich	16
Sprawy indywidualne.....	16
Postępowania sądowe	16
Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym	20
Działania generalne.....	21
III. Rozstrzygane w orzecznictwie problemy z zakresu zapewnienia dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami dowozu do szkół lub zwrotu kosztów tego dowozu	26
Cel przepisów	27
„Szkoła najbliższa”.....	28
Charakter obowiązku gminy	33
Pojęcie ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego	36
Podsumowanie.....	38
IV. Przebieg i wyniki badania.....	40
Informacje wstępne o badaniu	40
Streszczenie	41
Wprowadzenie.....	41
Podstawowe informacje o metodyce badania	42
Podstawowe informacje o sposobie realizacji obowiązku zapewnienia przez gminy transportu uczniom z niepełnosprawnościami	45
Organizacja transportu przez gminy	51
Warunki transportu	63
Konsekwencje warunków organizacyjnych i wykładni obowiązujących przepisów	73
V. Wnioski	80
VI. Rekomendacje Rzecznika Praw Obywatelskich	84
Spis tabel i wykresów	89

Wstęp

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni funkcję niezależnego organu do spraw równego traktowania¹. Wśród kompetencji Rzecznika znajduje się m.in. prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji oraz opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją². Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje zadania niezależnego mechanizmu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych³. Z tego względu prowadzenie działań na rzecz zapobiegania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność należy do kluczowych zadań Rzecznika.

Prawo do nauki jest jednym z fundamentalnych praw człowieka, którego realizacja umożliwi rozwój osobisty oraz pozwala na osiągnięcie samodzielności i niezależności, a także pełny udział we wszystkich sferach życia. Konstytucja RP w art. 70 przyznaje każdemu prawo do nauki oraz zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Jednocześnie Polska, ratyfikując Konwencję, uznała prawo osób z niepełnosprawnościami do edukacji bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi. Należy mieć także na uwadze art. 69 Konstytucji RP stanowiący, że osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Nakaz ten można odnosić do obowiązku udzielania pomocy osobom z niepełnosprawnościami przez władze publiczne także w takich dziedzinach jak edukacja i także poprzez dążenie do znoszenia wszelkich możliwych barier w dostępie do edukacji uczniów z niepełnosprawnościami i w ten sposób wyrównywania szans edukacyjnych osób z niepełnosprawnościami. Ułatwienia w zakresie dojazdu do placówek edukacyjnych uczniów z niepełnosprawnościami stanowią narzędzie realizacji wyżej wspomnianych praw, gwarantując im dostępność edukacji na zasadach równych szans z rówieśnikami.

Rzecznik Praw Obywatelskich w 2024 r. zrealizował badanie społeczne pn. „Realizacja przez samorządy dowozu uczniów z niepełnosprawnością do placówek edukacyjnych”.

¹ Zob. art. 18-19 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2025 r. poz. 1452, t.j.).

² Zob. art. 17b ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264, ze zm.).

³ Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.; dalej także: „Konwencja” lub „KPON”).

Jego celem było zobrazowanie praktyki stosowania przepisów Prawa oświatowego⁴ w zakresie organizacji dowozów uczniów z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych. Badanie w szczególności miało odpowiedzieć na pytanie, czy dowóz ten realizuje cel, dla którego był ustanowiony, tj. ułatwienie dostępu uczniom z niepełnosprawnościami do edukacji. Kwestia zapewnienia dowozu do placówek edukacyjnych dla uczniów z niepełnosprawnościami nie była dotąd przedmiotem szerszych badań społecznych⁵.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich wyrażam nadzieję, że zawarte w niniejszym raporcie analizy i zalecenia przyczynią się do podniesienia standardu ochrony prawa do edukacji osób z niepełnosprawnościami, w szczególności w jego praktycznym wymiarze.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1043 ze zm.; dalej także: „u.p.o.”).

⁵ Warto odnotować informację o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli (delegatury w Opolu) z realizacji przez gminy obowiązku dowożenia niepełnosprawnych dzieci i młodzieży do szkół i placówek oświatowych z 2020 r. – kontrolą NIK było objętych 7 gmin. Informacja dostępna pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23007,vp,25713.pdf> [dostęp: 4 lutego 2026 r.].

I. Rys historyczny

Przepisy regulujące obowiązek zapewnienia dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych zostały wprowadzone ustawą z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. z 1998 r. Nr 117, poz. 759) – wtedy do art. 17, który regulował sieć szkół publicznych dodano ust. 3a, zgodnie z którym obowiązkiem gminy miało być zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci z niepełnosprawnościami uczęszczających do publicznych szkół podstawowych i gimnazjów. Wspomniana nowelizacja weszła w życie 1 stycznia 1999 r.

Od tego czasu przepis ten był wielokrotnie nowelizowany. Na mocy ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2001 Nr 111, poz. 1194) zmodyfikowano treść przepisu, który od 21 października 2001 r. stanowił, że obowiązkiem gminy jest zapewnienie uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej, gimnazjum lub placówki wymienionej w art. 2 pkt 5 (specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, specjalnego ośrodka wychowawczego dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodka umożliwiającego dzieciom i młodzieży „upośledzonym umysłowo w stopniu głębokim” udział w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych, organizowanych zgodnie z odrębnymi przepisami), realizację obowiązku szkolnego, do której uczniowie zostali skierowani przez właściwe organy.

Nowelizacja ta miała, zgodnie z uzasadnieniem projektu, doprecyzować obowiązek nałożony wcześniej na gminy. Wprowadzenie pojęcia placówki „najbliższej”, do której uczeń został skierowany przez właściwy organ zgodnie z orzeczeniem z poradni psychologiczno-pedagogicznej miało stanowić remedium na problem kierowania przez rodziców żądań, by gmina finansowała dowóz dziecka do szkoły lub innej placówki wybranej przez opiekunów prawnych, niekiedy mieszczącej się w innej części kraju⁶.

Kolejna zmiana przepisu nastąpiła na mocy ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r. Nr 137, poz. 1304), która weszła w życie 21 sierpnia 2003 r. – art. 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty przyjął wówczas brzmienie: „obowiązkiem gminy jest zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 71b (kształcenie specjalne), bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliż-

⁶ Źródło: [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/2617/\\$file/2617.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruk/2617/$file/2617.pdf), s.35 [dostęp: 4 lutego 2026 r.].

szej szkoły podstawowej, gimnazjum lub ośrodka umożliwiającego realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7 (dzieci i młodzież „upośledzone umysłowo w stopniu głębokim, spełniające obowiązek szkolny i obowiązek nauki poprzez udział w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych), a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym ze sprzężonymi niepełnosprawnościami albo zwrot kosztów przejazdu ucznia i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice”.

W tym miejscu po raz pierwszy pojawiła się możliwość przyznania rodzicom zwrotu kosztów dowozu, jeśli transport i opiekę ucznia z niepełnosprawnością realizują samodzielnie – choć zawężono ją do środków komunikacji publicznej. W uzasadnieniu projektu wskazano, że możliwość taka została wprowadzona na wypadek „niemożności zorganizowania dowożenia”⁷.

Obowiązek dowożenia uczniów z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych został istotnie zmodyfikowany ustawą z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób z niepełnosprawnościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 r. Nr 115, poz. 791)⁸. Wspomniana regulacja rozróżniła sytuację uczniów, których edukacja odbywa się w ramach kształcenia specjalnego w szkołach⁹ od sytuacji uczniów upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim, spełniających obowiązek szkolny i obowiązek nauki poprzez udział w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych oraz uczniów z upośledzeniem umysłowym ze sprzężonymi niepełnosprawnościami. Pierwsza ze wspomnianych grup uzyskała z zasady uprawnienie do przewozu podczas nauki w szkole podstawowej i gimnazjum. Wśród tej grupy szczególnym uprawnieniem objął ustawodawca uczniów realizujących edukację w ramach kształcenia specjalnego, z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym – w ich przypadku uprawnienie do bezpłatnego

⁷ Źródło: [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/1197/\\$file/1197.PDF](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/1197/$file/1197.PDF), s.43 [dostęp: 4 lutego 2026 r.].

⁸ Artykuł 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty przyjął od 30 lipca 2007 r. brzmienie: Obowiązkiem gminy jest:

- 1) zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 71b, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym – także do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21. roku życia;
- 2) zapewnienie dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym ze sprzężonymi niepełnosprawnościami, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka umożliwiającego tym dzieciom i młodzieży realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25. roku życia;
- 3) zwrot kosztów przejazdu ucznia, o którym mowa w pkt 1 i 2, oraz jego opiekuna do szkoły lub ośrodka, wymienionych w pkt 1 i 2, na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta i rodzicami, opiekunami lub opiekunami prawnymi ucznia, jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice, opiekunowie lub opiekunowie prawni.

⁹ Art. 2 pkt 2 zaliczał do kategorii szkół szkoły podstawowe (w tym: specjalne, integracyjne, z oddziałami integracyjnymi i sportowymi, sportowe i mistrzostwa sportowego), gimnazja (w tym: specjalne, integracyjne, z oddziałami integracyjnymi, dwujęzycznymi, sportowymi i przysposabiającymi do pracy, sportowe i mistrzostwa sportowego), szkoły ponadgimnazjalne (w tym: specjalne, integracyjne, z oddziałami integracyjnymi, dwujęzycznymi i sportowymi, sportowe, mistrzostwa sportowego, rolnicze i leśne) oraz szkoły artystyczne.

transportu i opieki obowiązywało również w przypadku dowozu do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21 roku życia.

Natomiast grupa uczniów upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim, spełniających obowiązki szkolny i obowiązek nauki poprzez udział w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych oraz uczniowie z upośledzeniem umysłowym ze sprzężonymi niepełnosprawnościami uzyskali uprawnienie do korzystania z bezpłatnego transportu i opieki „do ośrodka umożliwiającego tym dzieciom i młodzieży realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki”, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25 roku życia.

Wspomniana nowelizacja wprowadziła jeszcze jedną istotną zmianę, tj. możliwość zwrotu kosztów dowozu realizowanego przez rodziców, opiekunów i opiekunów prawnych wcześniej wyodrębnionych grup uczniów, samodzielnie (nie tylko w postaci skorzystania ze środków komunikacji publicznej), którego podstawą stała się umowa łącząca rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych z wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta.

Kolejne trzy nowelizacje¹⁰ art. 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty miały charakter doprecyzowujący. Wśród nich warto wspomnieć o ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 827), która ograniczyła możliwość zawierania umów o zwrot kosztów dowozu realizowanego samodzielnie wyłącznie do rodziców ucznia.

Przepisy regulujące kwestię dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych w ustawie o systemie oświaty, na mocy art. 15 pkt 25 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 60) zostały następnie uchylone. Przeniesiono je do ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 poz. 59), choć w nieco zmienionym kształcie¹¹. Oprócz

¹⁰ Ustawą z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy - Karta Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2008 nr 145 poz. 917), ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. nr 56 poz. 458) oraz ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 827).

¹¹ Art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 poz. 59) stanowił, że obowiązkiem gminy jest:

- 1) zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 127 (kształcenie specjalne), bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, 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;
- 2) zapewnienie dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 36 ust. 17 (dzieci i młodzież z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim realizujący obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki w postaci udziału w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych), 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: a) 24. rok życia – w przypadku uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, b) 25. rok życia – w przypadku uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych;
- 3) zwrot kosztów przejazdu ucznia, o którym mowa w pkt 1 i 2, oraz jego opiekuna do szkoły lub ośrodka, wymienionych w pkt 1 i 2, na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice.

zmiany nomenklatury (z uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym na uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym), zmianie uległa sytuacja dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim realizujących obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki w postaci udziału w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych oraz dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna. Do tej pory dotyczące ich uprawnienie obejmowało transport i opiekę do „ośrodka umożliwiającego tym dzieciom i młodzieży realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki” i w przypadku obu grup (zarówno osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim, jak i osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną była niepełnosprawność intelektualna) obejmowało okres do ukończenia przez nie 25 roku życia. Treść przepisów obowiązujących od 1 września 2017 r. zakładała, że transport będzie przysługiwał wyłącznie do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego. Za istotną zmianę należy również uznać, iż prawo do bezpłatnego transportu i opieki zostało przedłużone do momentu ukończenia roku szkolnego w roku kalendarzowym (poprzednio wygasło w momencie osiągnięcia przez osobę z niepełnosprawnością określonego wieku). Co więcej, o ile w przypadku uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych uprawnienie do transportu zostało utrzymane do momentu ukończenia roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym osoba ukończyła 25 rok życia, o tyle w przypadku osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności była niepełnosprawność intelektualna – prawo do bezpłatnego transportu i opieki skrócono do momentu ukończenia roku szkolnego w roku kalendarzowych w którym osoba ukończyła 24 rok życia.

Kolejną zmianę wprowadziła ustawa z 21 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 949), która rozszerzyła grupę uczniów uprawnionych do transportu, o których mowa w art. 39 ust. 1 pkt 1 u.p.o.¹² o uczniów z afazją, którą włączono w ramy niepełnosprawności ruchowej.

Następna istotna modyfikacja przepisów dotyczących dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych została wprowadzona ustawą z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2245)¹³ i dotyczyła możliwości zorganizowania transportu uczniom z niepełnosprawnościami również w przypadkach, w których

¹² Uczniów z niepełnosprawnością ruchową, z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, w przypadku których uprawnienie do bezpłatnego transportu i opieki obejmowało dojazd zarówno do szkoły podstawowej, jak i szkoły ponadpodstawowej, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym uczeń kończy 21 rok życia.

¹³ Przepis wszedł w życie 1 grudnia 2018 r.

nie ma takiego obowiązku¹⁴. W uzasadnieniu projektu wskazano, że zmiana ta stanowiła spełnienie postulatów zgłaszanych do Ministerstwa Edukacji Narodowej przez posłów, Rzecznika Praw Obywatelskich, rodziców dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami oraz instytucji działających na rzecz uczniów z niepełnosprawnościami¹⁵. Gmina uzyskała uprawnienie do zorganizowania fakultatywnego transportu do szkoły ponadpodstawowej oraz „ośrodka, o którym mowa w art. 2 pkt 7”. Wydaje się, że zamiarem ustawodawcy było zawężenie tej możliwości wyłącznie do ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych, natomiast warto wskazać, że katalog placówek wymienionych we wskazanym odwołaniu był zdecydowanie szerszy¹⁶.

Z kolei w odpowiedzi na rosnący problem z uzyskaniem przez rodziców zwrotu kosztów dowozu adekwatnych do kwot rzeczywiście przez nich poniesionych, w dniu 16 marca 2018 r. wniesiono do Senatu RP projekt zmiany ustawy – Prawo oświatowe¹⁷, którego celem miało być wprowadzenie przepisów określających kryteria ustalania kosztów przejazdu dziecka i opiekuna, które są zwracane opiekunom dowożącym dzieci do placówki edukacyjnej.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu¹⁸, *ratio legis* nowelizacji była potrzeba dostosowania systemu prawa do postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2017 r. (sygn. akt S 1/17). Trybunał Konstytucyjny, który wcześniej umorzył postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej o zbadanie zgodności przepisów dotyczących obowiązku zapewnienia dowozu uczniów z niepełnosprawnościami z uwagi na niedopuszczalność wydania rozstrzygnięcia, zdecydował o przedstawieniu Sejmowi RP uwag dotyczących celowości podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do uregulowania kwestii zwrotu kosztów przejazdu ucznia z niepełnosprawnością i jego opiekuna do placówek oświatowych. W uzasadnieniu postanowienia zwrócono m.in. uwagę, że częstą praktyką było określanie zasad zwrotu kosztów w zarządzeniach wydanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i odwoływanie się w nich do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych sa-

¹⁴ Art. 39 ust. 4a: Gmina może zorganizować dzieciom i młodzieży niepełnosprawnej, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 127, bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do szkoły ponadpodstawowej oraz ośrodka, o którym mowa w art. 2 pkt 7, również w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku.

¹⁵ Uzasadnienie projektu, s. 339, dostęp pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2861> [dostęp: 4 lutego 2026 r.].

¹⁶ Art. 2 ust. 7 stanowi, że system oświaty obejmuje m.in. młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze umożliwiające 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, realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki.

¹⁷ Zob. <https://www.senat.gov.pl/prace/druki/record,9330.html> [dostęp: 4 lutego 2026 r.].

¹⁸ Uzasadnienie projektu, s. 1, dostęp pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3721> [dostęp: 4 lutego 2026 r.].

mochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz.U. z 2002 r. Nr 27, poz. 271, ze zm.). Co istotne, rozporządzenie to zostało uznane przez Trybunał jako nieodpowiadające celowi przepisów o realizacji dowozu, rozumianemu jako zapewnienie zwrotu realnie ponoszonych kosztów dowozu do placówek oświatowych osobom wychowującym dzieci z niepełnosprawnościami. Trybunał wskazał, że kryteria zwrotu kosztów dowozu powinny z jednej strony, uwzględniać zróżnicowaną sytuację gmin (wiejskich, miejskich, położonych w rejonach górskich) i ewentualnie stopień niepełnosprawności dziecka, zaś z drugiej strony, relację, w jakiej u.p.o. pozostaje w stosunku do innych aktów normatywnych przewidujących pomoc dla dzieci z niepełnosprawnościami.

Autorzy regulacji analizując wyrok Trybunału Konstytucyjnego zaproponowali utrzymanie umowy łączącej rodziców z wójtem (burmistrzem/prezydentem miasta) jako właściwej formy zwrotu kosztów dowozu. W uzasadnieniu podkreślone zostało, że ten mechanizm pozwala na wzięcie pod uwagę faktycznych, indywidualnych kosztów ponoszonych przez rodziców z tytułu dowożenia dzieci do szkoły, choć zauważono również ryzyko nieuzasadnionego zróżnicowania w wysokości refundacji¹⁹.

Nowelizacja miała również utrzymać zasadę pełnej refundacji rzeczywistych kosztów. Autorzy projektu podkreślili, że określenie „zwrot kosztów przejazdu ucznia i opiekuna” miało sugerować, że chodzi o pełną refundację, jednakże następujące po nim określenie „na zasadach określonych w umowie” mogło być odczytywane jako możliwość niepełnej refundacji. W efekcie, zgodnie z pierwotnym zamysłem autorów, kryteria ustalania kosztów przejazdu, które miały zapewniać zwrot rzeczywistych kosztów przejazdu wykonywanego w optymalny dla dziecka, ucznia i opiekuna sposób oraz uwzględniać w szczególności rodzaj niepełnosprawności, odległość miejsca zamieszkania od szkoły, miejsce pracy opiekuna i środek transportu miały być uregulowane poprzez wydanie przez ministra właściwego ds. oświaty i wychowania rozporządzenia wykonawczego²⁰.

Ostatecznie jednak ustawą z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 2248) art. 39 ust. 4 pkt 3 zastąpiono artykułem 39a ust. 1, zgodnie z którym obowiązek realizacji transportu uczniów z niepełnosprawnościami posiadającymi orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego gmina spełnia 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. Z kolei w miejsce wspomniana-

¹⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 5, dostęp pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3721> [dostęp: 4 lutego 2026 r.].

²⁰ Ibidem.

nego wyżej rozporządzenia wykonawczego wprowadzono algorytm ustalania wysokości zwrotu kosztów dowozu²¹.

Ostatni raz przepisy regulujące obowiązek dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych zostały zmodyfikowane ustawą z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2089). Wtedy też doszło do zmiany algorytmu ustalania wysokości zwrotu kosztów dowozu²². W uzasadnieniu projektu wskazano, że w dotychczasowym stanie prawnym rodzicom przysługiwał zwrot kosztów przewozu w oparciu o algorytm, w którym jedną z decydujących zmiennych była średnia cena jednostki paliwa w danej gminie właściwego dla danego pojazdu, którą określa na każdy rok szkolny rada gminy. Zmienność cen paliwa, a zwłaszcza ich wzrost, powodowała zaś, że rodzice realizujący dowóz dzieci i młodzieży do placówek oświatowych nie otrzymywali zwrotu kosztów paliwa w rzeczywistym ich wymiarze, mechanizm ten nie uwzględniał również innych kosztów eksploatacji pojazdu używanego do realizacji tego świadczenia. Wprowadzono w art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2025 r. poz. 1043,

²¹ „Art. 39a stanowił, że: 1. Obowiązki, o których mowa w art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4, gmina spełnia 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.

2. Zwrot kosztów jednorazowego przewozu następuje w wysokości określonej według wzoru:

$koszt = (a - b) * c * d$ gdzie:

a – 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 – 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 – średnia cena jednostki paliwa w danej gminie właściwego dla danego pojazdu, d – średnie zużycie paliwa w jednostkach na 100 kilometrów dla danego pojazdu według danych producenta pojazdu.

3. Średnią cenę jednostki paliwa w gminie określa na każdy rok szkolny rada gminy, w drodze uchwały, uwzględniając ceny jednostki paliwa w gminie.

4. Zwrot kosztów przewozu, o którym mowa w ust. 1, następuje na podstawie umowy zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami.

5. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawiera z rodzicami umowę, o której mowa w ust. 4, w terminie 14 dni od dnia uzyskania informacji, że dowożenie i opiekę zapewniają rodzice.

6. Jeżeli rodzice powierzyli wykonywanie transportu i sprawowanie opieki w czasie przewozu innemu podmiotowi, kwotę zwrotu kosztów przewozu ustala się zgodnie z ust. 2”.

²² Art. 39a ust. 2 u.p.o. stanowi, że: zwrot kosztów jednorazowego przewozu następuje w wysokości określonej według wzoru:

$koszt = (a-b) \times c$ gdzie:

a - 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 - 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 - stawka za 1 kilometr przebiegu pojazdu.

3. Stawkę za 1 kilometr przebiegu pojazdu określa 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 2092201).

ze zm.; dalej jako: „Prawo oświatowe” lub „u.p.o.”) stawkę minimalną, która 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)²³. W opinii autorów projektu wprowadzenie wspomnianego odniesienia miało przyczynić się do zmniejszenia dysproporcji pomiędzy ponoszonymi a refundowanymi kosztami dowozu²⁴.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2025 r. poz. 1043, ze zm.; dalej jako: „Prawo oświatowe” lub „u.p.o.”) obowiązkiem gminy jest zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie i wychowanie odbywa się w ramach kształcenia specjalnego, 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, a także zapewnienie dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim realizującym obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki w postaci udziału w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych, 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 (w przypadku uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna) lub 25 (w przypadku uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych) rok życia.

Obowiązek ten, zgodnie z art. 39a ust. 1 u.p.o., gmina ma spełniać poprzez zorganizowanie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu uczniów albo poprzez zwrot rodzicom kosztów przewozu dzieci i młodzieży. Zwrot kosztów przewozu następuje na podstawie umowy zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, którą samorząd ma obowiązek zawrzeć w terminie 14 dni od dnia uzyskania informacji, że dowożenie i opiekę zapewniają rodzice, według algorytmu wskazanego w art. 39a ust. 2 u.p.o. Tożsame zasady zwrotu kosztów dowozu obowiązują zgodnie z art. 39a ust. 6 w przypadku, w którym rodzice powierzyli wykonywanie transportu i sprawowanie opieki w czasie przewozu innemu podmiotowi. Ponadto, zgodnie z art. 39 ust. 4a u.p.o., gmina może zorganizować dzieciom i młodzieży niepełnosprawnej, których kształcenie i wychowanie odbywa się w ramach edukacji specjalnej, bezpłatny transport i opiekę

²³ Obecnie: rozporządzenie 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. poz. 27 nr 271, ze zm.).

²⁴ Zob. <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,206.html>, s. 4 [dostęp: 4 lutego 2026 r.].

w czasie przewozu do szkoły ponadpodstawowej oraz ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, również w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku.

Dodatkowo należy wskazać, że w obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 32 ust. 6 u.p.o., obowiązkiem gminy jest zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim i sześciioletnim oraz dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym w starszym wieku na podstawie orzeczenia 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. Zgodnie zaś z art. 32 ust. 7 u.p.o. gmina może zorganizować dzieciom bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego również w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku. Trzeba jednak podkreślić, że w badaniu, którego dotyczy niniejszy raport, skupiono się na realizacji dowozów do szkół podstawowych w odniesieniu do realizacji obowiązku szkolnego.

II. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich

Sprawy indywidualne

Problematyka dowozów uczniów z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych była przedmiotem szeregu działań Rzecznika Praw Obywatelskich – zarówno w aspekcie indywidualnym²⁵, jak i generalnym. Wśród zgłaszanych Rzecznikowi problemów pojawiły się m.in. wątki „narzucania” przez gminę realizacji dowozu przez rodziców własnymi zasobami za zwrotem kosztów, wątpliwości co do sposobu, w jaki przewożeni byli uczniowie, niewłaściwego zachowania kierowców i opiekunów lub wręcz braku opiekuna i połączenia obu tych ról w osobie kierowcy.

W ostatnim czasie zdecydowanie największą grupę skarg kierowanych do Rzecznika stanowiły spory pojawiające się pomiędzy rodzicami a przedstawicielami gmin na tle rozumienia **pojęcia „szkoły najbliższej”**. Z doświadczeń Rzecznika wynika, że w większości obejmują one sytuacje, w których zdaniem rodziców oferta placówki edukacyjnej, którą wybrali jest bardziej adekwatna do potrzeb ich dziecka w porównaniu do tej, którą proponuje gmina. Rzecznik zanotował też wpływ spraw, w których rodzic wnosił o uznanie za szkołę najbliższą placówki, do której obecnie uczęszcza uczeń. W większości przypadków chodziło o uczniów w spektrum autyzmu, mających duże problemy z adaptacją do nowych miejsc, którzy na skutek różnych zdarzeń (m.in. zmiany miejsca zamieszkania czy zaadaptowania się do klasy zero w szkole, która nie jest najbliższą) nie powinni przechodzić tego procesu ponownie.

Postępowania sądowe

Rzecznik Praw Obywatelskich przyłączył się również do kilku postępowań sądowych. Jedno z nich dotyczyło **wysokości zwrotu kosztów dowozu w kontekście liczby przejazdów, za którą zwrot uzyskują rodzice**²⁶. Rzecznik otrzymał wniosek matki ucznia

²⁵ Tylko w okresie ostatnich 5 lat Rzecznik otrzymał około 75 wniosków dotyczących kwestii dowozu.

²⁶ Zob. komunikat: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/postepowania-strategiczne-rpo/sprawa-pani-angeliki-koszty-dowozu-do-szkoly-dziecka-z-niepelnosprawnoscia> [dostęp 4 lutego 2026 r.]

z niepełnosprawnością, która wskazała, że gmina jej miejsca zamieszkania wydała zarządzenie, które miało regulować zasady zwrotu kosztów dowozu. W jej opinii było ono rażąco niesprawiedliwe, zaś warunki umowy zawieranej pomiędzy rodzicami i samorządem nie podlegały negocjacom. Gmina prezentowała stanowisko, że w tym czasie obowiązujący art. 17 ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty należało rozumieć w ten sposób, że przewiduje on zwrot kosztów przejazdu ucznia oraz jego opiekuna w drodze do szkoły, zaś traktując go rozszerzająco – że zwrot przysługuje również w drodze powrotnej ucznia i jego opiekuna ze szkoły. Odmówiono zwrotu kosztów dowozu za przebytą trasę powrotną ze szkoły do domu oraz trasę z domu do szkoły samego opiekuna. W związku z nieosiągnięciem porozumienia sprawa została skierowana przez wnioskodawczynię na drogę sądową przed sądem powszechnym, zaś Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował o przystąpieniu do tej sprawy.

W stanowisku przekazanym do sądu Rzecznik podkreślił, że pomimo tego, iż literalne brzmienie cytowanego przepisu nie wskazuje, że rodzicowi należy się zwrot kosztów również za przejazd w sytuacji, kiedy nie pełni faktycznie funkcji opiekuna dziecka, to taka interpretacja jest możliwa i konieczna przy zastosowaniu wykładni celowościowej. Usytuowanie bowiem wspomnianej regulacji prawnej wśród przepisów zapewniających bezpłatny transport i opiekę nad dziećmi z niepełnosprawnościami w czasie przewozu do ośrodka lub szkoły wskazuje jednoznacznie na konieczność interpretowania normy w taki sposób, aby rodzice nie byli obciążeni kosztami dowozu swoich dzieci do placówek oświatowych. W opinii Rzecznika, nie można było zatem uznać, że celem regulacji było nakładanie na opiekunów dodatkowych kosztów, których zwrotu nie mogliby dochodzić od gminy. Rzecznik podkreślił, że decyzja o formie transportu dzieci do ośrodków należy tylko do ich rodziców. W związku z tym nie można stawiać rodziców w sytuacji, w której wybór osobistego dowozu w rzeczywistości łączy się z ponoszeniem dodatkowych kosztów.

Wyrokiem Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie z dnia 12 lipca 2017 r. (sygn. akt I C 2401/16/S) orzeczono zgodnie z żądaniem pozwu. W uzasadnieniu podkreślono, że zwrot kosztów dojazdu dzieci do właściwych placówek oświatowych nie może być źródłem żadnych dodatkowych przysporzeń dla dokonujących go faktycznie podmiotów, zaś uwzględnienie stanowiska powódki nie prowadzi do tego, że rodzice dzieci z niepełnosprawnościami podejmujący decyzję o osobistym dowozie dziecka do szkoły lub ośrodka mieliby znajdować się w lepszej sytuacji aniżeli rodzice dzieci korzystających z transportu gwarantowanego przez gminę, którzy nie otrzymują zwrotu kosztów związanych z dostarczeniem dziecka do tzw. „miejsca zbiórki”, z którego następnie transport gminny dowozi dziecko z niepełnosprawnością do szkoły. Sąd I instancji wskazał, że celem regulacji dotyczącej dowozu było zagwarantowanie dzieciom z niepełnosprawnościami bezpłatnego transportu do ośrodków edukacyjnych i z powrotem do miejsca zamieszkania, wobec tego do realnych kosztów dowozu dziecka do szkoły należy zaliczyć również koszt ponoszony w związku z przyjazdem opiekuna do szkoły w celu odebrania

dziecka i zawiezienia go do domu – nie można pominąć tego kosztu skoro jest on faktycznie ponoszony.

Rozstrzygnięcie to zostało zaskarżone przez gminę, jednak argumentacja orzeczenia została podtrzymana przez Sąd Okręgowy w Krakowie, który w wyroku z dnia 14 lutego 2018 r. (sygn. akt II Ca 2202/17) podkreślił m.in., że w przypadku tej regulacji konieczne jest odwołanie się do wykładni celowościowej. W efekcie jej zastosowania należy uznać, że nie powinno być różnicy pomiędzy dowozem dziecka przez gminę we własnym zakresie, a sposobem, w jaki organizują ten przejazd rodzice, co oznacza, że w obu przypadkach dojazd i opieka mają być bezpłatne. Co więcej, w uzasadnieniu sąd II instancji wskazał, że jeśli weźmie się pod uwagę, że dziecko nie może samodzielnie zostać dowieszone do szkoły, jak i z niej przywiezione to niewątpliwym staje się, że koszt powrotu opiekuna po odprowadzeniu dziecka i koszt przyjazdu po nie staje się kosztem transportu dziecka do szkoły.

Na tle niniejszej sprawy ujawnił się inny, równie często występujący w skargach kierowanych do Rzecznika wątek, tj. brak związania wyrokami sądowymi w stosunku do okresów przyszłych. Należy bowiem podkreślić, że z uwagi na fakt, iż umowy w zakresie zwrotu kosztów dowozu zawierane są z zasady na jeden rok szkolny prawomocny wyrok wiąże w zakresie wskazanego w nim okresu, nie zaś na przyszłość. Stąd też, z uwagi na czas trwania postępowań często rozstrzygnięcia zapadają w związku z okresem, który już się zakończył (zwrot kosztów dowozu już zrealizowanego) i formalnie nie mają wpływu na kolejne lata szkolne, nawet jeśli okoliczności (tj. placówka do której uczęszcza uczeń, treść orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego czy wola rodziców, by dokonywać transportu własnymi zasobami) nie ulegają zmianie.

W opisaney wyżej sprawie wnioskodawczyni uzyskałszy prawomocny wyrok dotyczący roku szkolnego 2016/2017 zauważyła, że projekt umowy w przedmiocie zwrotu kosztów dowozu na kolejny rok szkolny w dalszym ciągu obejmuje tylko 2 z 4 przejazdów. W związku z tym była zmuszona po raz kolejny wystąpić na drogę postępowania sądowego w celu dochodzenia swoich praw, w wyniku czego Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie wyrokiem z 10 maja 2018 r. (sygn. akt I C 108/18/S) nałożył na gminę miejską Kraków analogiczne zobowiązanie do tego wskazanego w wyroku z 12 lipca 2017 r. Ostatecznie gmina zawarła z wnioskodawczynią umowę o refundację kosztów dowozu jej córki, obejmującą cztery przejazdy.

Niemniej Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował o skierowaniu wystąpienia do Prezydenta Miasta Krakowa²⁷, w którym wyraził zaniepokojenie, że wskazania sądu zostały urzeczywistnione jedynie w tej indywidualnej sprawie, podczas gdy nie uległa zmianie stosowana przez miasto Kraków ogólnie przyjęta praktyka polegająca na ogranicza-

²⁷ Zob. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 14 grudnia 2018 r. (sygn. BRPO XI.7036.40.2016.AKB), dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/Krakow-ignoruje-wyroki-sadow-o%20kosztach-dowozu-do-szkol-dzieci-z-niepelnosprawnościami> [dostęp: 4 lutego 2026 r.].

niu refundacji kosztów dowozu dzieci z niepełnosprawnościami do szkół i placówek do dwóch przejazdów dziennie. Tymczasem – jak wskazywał Rzecznik – zawarte w wyrokach rozstrzygnięcia (choć dotyczące bezpośrednio jedynie wnioskodawczynie) można odnieść do sytuacji, w jakiej znajdują się inni rodzice uczniów z niepełnosprawnościami. Kontynuowanie proponowania rodzicom zwrotu kosztów jedynie za dwa przejazdy dziennie Rzecznik ocenił jako lekceważenie wykładni przepisów prawa dokonanej przez niezależne sądy, co w konsekwencji prowadzi do narzucania przez gminę – jako podmiotu silniejszego w tym stosunku – krzywdzących warunków umów zawieranych z rodzicami dzieci z niepełnosprawnościami.

Innego zdania był przedstawiciel samorządu – w korespondencji podkreślał, że wyrok uzyskany przez wnioskodawczynię jest rozstrzygnięciem w indywidualnej sprawie cywilnej i odnosi się tylko i wyłącznie do konkretnego stanu faktycznego, nie natomiast do pozostałych rodziców zapewniających dowóz do szkół i placówek uczniom niepełnosprawnym. W piśmie wyrażono jednak pogląd, że obowiązujące wówczas przepisy dotyczące zwrotu kosztów przejazdu uczniów z niepełnosprawnościami wymagały wprowadzenia zmian, które jednoznacznie określałyby zasady zwrotu kosztów przejazdu.

Podobną korespondencję Rzecznik prowadził w kilku innych sprawach²⁸.

W kolejnej ze spraw indywidualnych (dotyczyła dowozu dziecka z niepełnosprawnością do przedszkola)²⁹, w której Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował o przyłączeniu się do postępowania przed sądem administracyjnym, przedmiotem sporu pomiędzy rodzicami a samorządem był **sposób organizacji dowozu**. We wspomnianym przypadku dziecko posiadało niepełnosprawności sprzężone (w tym niepełnosprawność narządu ruchu oraz niepełnosprawność wzroku), których konsekwencją były znaczne trudności w poruszaniu się. Matka chłopca zwróciła się do gminy z wnioskiem o zorganizowanie bezpłatnego transportu i opieki dla syna. Samorząd co do zasady przychylił się do jej wniosku, niemniej zaproponował transport w postaci skorzystania z dwóch pociągów i autobusów oraz pokonania dwóch odcinków o długości 1,1 km oraz 1,9 km pieszo. Rozwiązanie wykorzystujące komunikację publiczną (rodzice wnioskowali o zapewnienie transportu bezpośredniego samochodem) miało być jedynym możliwym z uwagi na ograniczony budżet gminy.

Sprawa została skierowana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, który w wyroku z dnia 6 października 2022 r. (sygn. akt III SA/Gd 120/22) podzielił stanowisko m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich, że zaproponowana forma transportu nie stanowi wypełnienia obowiązku gminy wynikającego z przepisów prawa oświatowego. WSA wskazał, że zapewnienie przez gminę transportu powinno być rozumiane jako zorganizowanie przez gminę takiego przejazdu, który urzeczywistnia realizację konstytucyjnego

²⁸ Zob. m.in. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-prezydenta-warszawy-w-sprawie-mamy-filipa-i-kosztow-dowozu> [dostęp: 4 lutego 2026 r.].

²⁹ Zob. komunikat <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wsa-przylaczenie-zapewnienie-transportu-osoby-z-niepelnosprawnoscia-nsa-wyrok-wykonany>, sygn. BRPO XI.7036.31.2021 [dostęp: 4 lutego 2026 r.].

prawa do nauki oraz sformułowaną w art. 69 Konstytucji normę, zgodnie z którą osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Wypełnienie zatem obowiązku dowozu przez gminę – w czym niewątpliwie mieści się wybór formy transportu – zdaniem sądu musi w sposób efektywny (realny, pełny) realizować wsparcie dziecka z niepełnosprawnością w szczególnych w odniesieniu do jego osoby działaniach edukacyjnych, wychowawczych i terapeutycznych. Sąd podkreślił, że organizacja przez gminę transportu dziecka z niepełnosprawnością wraz z opiekunem nie może w żadnym wypadku być wypełniana z jakąkolwiek szkodą dla tego dziecka. Argumentacja ta została podtrzymana przez Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 5 września 2023 r. (sygn. akt III OSK 193/23) oddalił skargę kasacyjną samorządu przyznając rację wnioskodawczyni.

W uzasadnieniu wyroku wskazano, że jeżeli przewóz publicznymi środkami transportu stanowi znaczne utrudnienie dla danego dziecka, to wówczas należy w inny sposób zapewnić taki transport, zaś sposób dowozu powinien być jak najbardziej dostosowany do potrzeb danego dziecka. NSA podkreślił, że kwestia obciążeń finansowych podnoszona przez samorząd związana z zapewnieniem innego sposobu dowozu niż poprzez środki transportu publicznego nie może być traktowana jako priorytetowa. Gmina bowiem powinna kierować się dobrem dziecka z niepełnosprawnością poprzez umożliwienie mu dowozu do specjalistycznego przedszkola w warunkach zindywidualizowanych, uwzględniających zakres i rodzaj niepełnosprawności i dostosowany do tego zakresu i rodzaju.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym

Rzecznik przystąpił również do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zwrotu kosztów dowozu dzieci z niepełnosprawnościami do przedszkoli i szkół, dotyczącej braku wskazania kryteriów określania stawek zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami³⁰.

Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim stanowisku podkreślał, że przepisy nie określały żadnych przesłanek bądź kryteriów, według których ma zostać ustalona kwota należnego zwrotu za przejazd dziecka i opiekuna. Ustawodawca pozostawił więc stronom umowy pełną swobodę kształtowania zasad zwrotu kosztów. W praktyce zasady tego zwrotu były określane jednostronnie przez wójta (burmistrza/prezydenta miasta) z uwagi na jego władczą pozycję jako organu administracji publicznej.

Trybunał, pomimo niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, podzielił argumenty sformułowane przez skarżących oraz Rzecznika Praw Oby-

³⁰ Sygn. BRPO VII.7037.136.2016.

watelskich i wydał 17 października 2017 r. postanowienie (sygn. akt S 1/17), w którym zdecydował o przedstawieniu Sejmowi RP uwag dotyczących celowości podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do uregulowania kwestii zwrotu kosztów przejazdu ucznia z niepełnosprawnością i opiekuna do placówek oświatowych. W uzasadnieniu postanowienia wskazano, że konieczne jest wprowadzenie bardziej szczegółowej regulacji dotyczącej zwrotu kosztów dowozu dzieci z niepełnosprawnościami do placówek oświatowych. Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in. na częstą praktykę określania zasad zwrotu kosztów w zarządzeniach wydawanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i odwoływanie się w nich do 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 pracodawcy³¹. Niemniej z uwagi na odmienne ratio legis, w opinii Trybunału Konstytucyjnego regulacja ta nie odpowiada celowi zakwestionowanej regulacji, którym jest zapewnienie zwrotu realnie ponoszonych kosztów dowozu do placówek oświatowych osobom wychowującym dzieci z niepełnosprawnościami. Przy czym zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, do prawodawcy należy wskazanie konkretnych kryteriów zwrotu kosztów przejazdu oraz decyzja, czy powinny być one określone w ustawie, czy w akcie wykonawczym. Niemniej reguły te powinny, z jednej strony, uwzględniać zróżnicowaną sytuację gmin (wiejskich, miejskich, położonych w rejonach górskich) i ewentualnie stopień niepełnosprawności dziecka, zaś z drugiej strony, relację, w jakiej ustawa (u.p.o., wcześniej zaś ustawa o systemie oświaty) pozostaje w stosunku do innych aktów normatywnych przewidujących pomoc dla dzieci z niepełnosprawnościami.

Działania generalne

Rzecznik Praw Obywatelskich prowadził szereg działań generalnych, w których postulował zmianę obowiązujących przepisów dotyczących dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do szkół i placówek.

Mając na uwadze stwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny, w toku rozpatrywania skargi omówionej wyżej, „zaniechanie prawodawcze” Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Ministra Edukacji Narodowej wystąpienie generalne³², w którym wskazywał m.in. na problem braku kryteriów ustalania kwoty refundacji kosztów dowozu dziecka i opiekuna, w przypadku, gdy dowóz i opiekę zapewniają rodzice, konieczności wykładni zwrotu „najbliższa szkoła” czy braku precyzyjnych wymagań w stosunku do pojazdów i opiekunów zapewniających bezpieczeństwo uczniom z niepełnosprawnościami.

³¹ Dz.U. Nr 27 poz. 271, ze zm.

³² Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Minister Edukacji Narodowej z dnia 24 listopada 2017 r. (sygn. BRPO XI.7036.61.2017.AKB); dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpopisze-do-minister-edukacji-narodowej-w-sprawie-problemow-zwiazanych-z-dowozem-uczniow> [dostęp: 4 lutego 2026 r.].

W odpowiedzi³³ wskazano, że w opinii resortu edukacji kwestię tę należałoby uregulować na poziomie innych przepisów niż przepisy prawa oświatowego, bowiem mają one dotyczyć zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego odpowiedzialnych za zapewnienie dzieciom i młodzieży niepełnosprawnej bezpłatnego dowozu do szkół i ośrodków lub zwrotu kosztów dowozu, co znajduje bezpośrednie przełożenie na gospodarowanie finansami publicznymi w danej gminie. Tymczasem Minister Edukacji Narodowej miałby nie móc ingerować i rozstrzygać decyzji podejmowanych przez samorządy, tym bardziej związanych z wydatkowaniem środków finansowych przeznaczanych na zapewnienie przez gminę bezpłatnego dowozu lub zwrotu kosztów dowozu rodzicom dziecka. Ministerstwo podzieliło natomiast pogląd co do potrzeby uregulowania terminu „najbliższa szkoła” w kontekście przepisów dotyczących zapewnienia przez gminę bezpłatnego dowozu do szkół i ośrodków. Doprecyzowanie powyższego określenia, z uwzględnieniem orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w opinii ministerstwa edukacji miało by pozwolić na weliminowanie wątpliwości interpretacyjnych i ujednoczenie stosowania przez gminy przepisów w praktyce. Podjęcie takich działań miało by również zapobiec „wymuszaniu” na rodzicach uczniów z niepełnosprawnościami wyboru innej szkoły lub ośrodka niż najbliższy geograficznie miejscu zamieszkania dziecka, który nie zawsze zapewnia optymalne warunki kształcenia, wychowania, opieki i rewalidacji. Równocześnie Ministerstwo Edukacji podkreśliło, że będzie to skutkowało obciążeniami finansowymi dla gmin, jeśli rodzice dziecka wybiorą szkołę lub ośrodek inny niż najbliższy miejscu zamieszkania dziecka, ze względu na zapewnienie w tej szkole lub ośrodku optymalnych warunków organizacji kształcenia specjalnego i zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dziecka.

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął polemikę z powyższą argumentacją i w kolejnym wystąpieniu³⁴ podkreślił, że biorąc pod uwagę zasady prawidłowej legislacji trudno wskazać, jaki inny niż ustawa – Prawo oświatowe akt prawny miałby być właściwy dla uregulowania kryteriów ustalania kwoty refundacji kosztów dowozu dziecka i opiekuna, skoro to właśnie te przepisy stanowią o obowiązku gmin w tym zakresie. Co więcej, ujęcie tego obowiązku i zasad jego wykonywania w innych aktach normatywnych niż Prawo oświatowe czy też rozporządzenie wydane na jego podstawie, w opinii Rzecznika, nie przyczyniłoby się do uporządkowania i tak już skomplikowanej materii prawnej, w której próbują odnaleźć się rodzice uczniów z niepełnosprawnościami. Niemniej jednak stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej pozostało w tym zakresie niezmienione³⁵.

W konsekwencji skierowania do Senatu RP projektu ustawy, Rzecznik zaangażował się w prace nad regulacją na etapie prac w komisjach senackich. W swojej opinii³⁶ podkreślił, że brak kryteriów co do sposobu ustalania wysokości stawek zwrotu kosztów czyni

³³ Pismo z 28 grudnia 2017 r. (DWKI-WSPE.400.62.2017.JKP).

³⁴ Pismo z 30 stycznia 2018 r. (sygn. BRPO XI.7036.61.2017.AKB).

³⁵ Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej z 9 kwietnia 2018 r. (znak: DWKI-WSPE.400.62.2017.JKP).

³⁶ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich, którego adresatem byli m.in. przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP, Przewodniczący Komisji Nauki, Edukacji i Sportu Senatu RP, czy przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP z dnia 14 maja 2018 r. (sygn. BRPO XI.7036.61.2017.AKB).

de facto uprawnienie rodziców niepełnym i nie pozwala na określenie jego rzeczywistej treści, pozostawiając zobowiązanym organom możliwość narzucania jednostronnych warunków. W ocenie Rzecznika wprowadzenie jednolitych reguł refundacji tych wydatków, tj. określenie ich w akcie prawa powszechnie obowiązującego pozwoliłoby ułatwić, a niekiedy wręcz realnie umożliwić dzieciom i uczniom z niepełnosprawnościami dostęp do edukacji. Ponadto Rzecznik podkreślił, że dla uznania, iż gmina w sposób rzeczywisty i skuteczny realizuje ustawowy obowiązek organizowania transportu osób z niepełnosprawnością do odpowiednich placówek, nie jest wystarczający zwrot kosztów jedynie za przejazdy, podczas których rodzic pełni funkcję opiekuna ucznia. Konieczne jest również pokrycie kosztów przejazdów samego opiekuna ze szkoły do domu, a następnie z domu do szkoły. Tylko takie ukształtowanie zasad zwrotu umożliwia bowiem realną rekompensatę ponoszonych kosztów i pozwala uznać, że możliwość samodzielnego dowożenia dziecka z niepełnosprawnością do szkoły jest realną alternatywą wobec dowozu zapewnianego przez gminę.

W trakcie prac w Senacie zmieniono koncepcję i w miejsce upoważnienia ustawowego wprowadzono algorytm obliczania wysokości zwrotu kosztów dowozu. Na tym etapie Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie zajął stanowisko³⁷, w którym wskazał na wyzwania związane z takim sformułowaniem przepisów. Podkreślił m.in., że zaproponowany algorytm uwzględnia jedynie refundację wydatków poniesionych na paliwo w powiązaniu z konieczną do przebycia odległością. Tymczasem zdaniem rodziców uczniów z niepełnosprawnościami regulacja realizująca 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. Rzecznik zwrócił również uwagę, że z treści projektowanych przepisów w dalszym ciągu nie wynika wprost uprawnienie do otrzymania zwrotu kosztów za cztery przejazdy dziennie, co wzbudziło obawy, że wskazany przepis będzie interpretowany przez gminy w taki sposób, aby ograniczyć liczbę przewozów branych pod uwagę przy refundacji do dwóch przejazdów dziennie.

W kontekście dowozów Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie przedstawił stanowisko w wystąpieniu generalnym do resortu edukacji³⁸, w którym podkreślił, że wprowadzone w przepisach kryteria nie są stosowane jednolicie. Wątpliwości wywołuje choćby sposób ustalania „średniej ceny jednostki paliwa w danej gminie”. Brak uszczegółowienia okresu, jakiego ma dotyczyć średnia cena jednostki paliwa sprawia, że poszczególne gmi-

³⁷ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do m.in. do Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP oraz Przewodniczącego Komisji Nauki, Edukacji i Sportu Senatu RP z dnia 10 lipca 2019 r. (XI.7036.61.2017.AKB), <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/dowoz-dzieci-z-niepelnosprawnościami-do-szkol-wątpliwosci-rpo> [dostęp: 4 lutego 2026 r.].

³⁸ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji i Nauki z dnia 15 stycznia 2021 r. (sygn. BRPO XI.7036.61.2017.MW), dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rodziny-dzieci-z-niepelnosprawnościami-koszty-dowozu-do-szkoly-rpo-do-men> [dostęp: 4 lutego 2026 r.].

ny 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. Rzecznik wskazał również na problem weryfikacji przedstawianej informacji o długości trasy pokonywanej z miejsca zamieszkania do wybranej placówki oświatowej. Weryfikacja taka nie była 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. Stąd też przedstawiono postulat wprowadzenia jednolitego sposobu ustalania pokonywanej odległości, np. na podstawie wartości podanych przez rodzica we wniosku. W omawianym wystąpieniu Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił też po raz kolejny uwagę na kryterium wieku osób z niepełnosprawnościami, które mają możliwość skorzystania z bezpłatnego transportu i opieki. Rzecznik wskazał, że przepisy regulujące dowóz przewidują możliwość skorzystania z niego przez uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, z niepełnosprawnością ruchową (w tym z afazją) lub intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym do najbliższej szkoły podstawowej oraz ponadpodstawowej, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym uczeń kończy 21. rok życia. Na tym tle Rzecznik zwrócił uwagę, 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 z niepełnosprawnościami, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1309). Wątpliwości Rzecznika budziło również zawężenie możliwości skorzystania z bezpłatnego transportu i opieki uczniów z niepełnosprawnością sprzężoną, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna oraz uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych wyłącznie do ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych. Rzecznik podkreślił, że w poprzednim stanie prawnym (w ustawie o systemie oświaty) placówki te były określone jako: „ośrodki umożliwiające (...) realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki”.

W odpowiedzi³⁹ wskazano m.in., że koszty dowozu dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością są finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego z innych dochodów niż część oświatowa subwencji ogólnej. W związku z tym Minister Edukacji i Nauki nie może ingerować w decyzje podejmowane przez gminy związane z wydatkowaniem środków finansowych przeznaczanych na zapewnienie bezpłatnego dowozu i opieki dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami lub zwrot kosztów dowozu rodzicom dziecka. Odnosząc się zaś do kryterium wieku uprawniającego do skorzystania z bezpłatnego transportu i opieki wskazano, że tak jak dotychczas, w przypadkach innych niż określone jako

³⁹ Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji i Nauki z 8 lutego 2021 r. (znak: DWKI-WSPE.4035.61.2021.JKP), dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rodziny-dzieci-z-niepelnosprawnościami-koszty-dowozu-do-szkoly-rpo-do-men> [dostęp: 4 lutego 2026 r.].

obowiązkowe w przepisach prawa oświatowego, gmina może zapewnić uczniom z niepełnosprawnościami bezpłatny dowóz i opiekę do szkół lub placówek. Sytuacja to dotyczy m.in. uczniów z niepełnosprawnościami kontynuujących edukację po ukończeniu 21. roku życia, którzy skorzystali z możliwości przedłużenia okresu nauki na danym etapie edukacyjnym. Poinformowano również, że Ministerstwo Edukacji i Nauki na moment skierowania odpowiedzi nie planowało zmiany regulacji prawnych dotyczących kwestii dowozów. Nałożenie na gminy dodatkowych obowiązków związanych z zapewnieniem bezpłatnego dowozu i opieki uczniom z niepełnosprawnościami do jednostek oświatowych miałyby skutkować dodatkowymi zobowiązaniami finansowymi dla gmin.

III. Rozstrzygane w orzecznictwie problemy z zakresu zapewnienia dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami dowozu do szkół lub zwrotu kosztów tego dowozu

Mimo że nowelizacja Prawa oświatowego z 2019 r. doprecyzowała przepisy dotyczące obowiązku gminy zapewnienia dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami bezpłatnego dowozu do szkoły (lub innej placówki edukacyjnej) oraz zwrotu kosztów dowozu realizowanego samodzielnie przez rodziców (opiekunów) – zwłaszcza w zakresie obliczania wartości refundacji tych kosztów (zob. art. 39 ust. 4a u.p.o.) – to wciąż przepisy, na których te obowiązki gmin się opierają budzą wątpliwości – tak organów gmin, jak i rodziców. Na tym gruncie rozwinęło się orzecznictwo – przede wszystkim sądów administracyjnych.

W prezentowanym opracowaniu nacisk położono na omówienie tych orzeczeń, które odnoszą się do aktualnego stanu prawnego. Powołane są również orzeczenia sprzed 2019 r. – pojęcia takie jak przykładowo „szkoła najbliższa” nie zostały bowiem w przepisach prawa zdefiniowane, w związku z czym ich znaczenia i zakresu należy poszukiwać w orzecznictwie. Przedmiotem analizy są zatem wybrane orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i prawomocne wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych oraz prawomocne wyroki sądów powszechnych.

Niniejszy przegląd skupia się na rozstrzyganych w orzecznictwie zagadnieniach mogących mieć znaczenia dla aktualnie zawieranych umów pomiędzy wójtami (burmistrzami, prezydentami miast) a rodzicami (opiekunami) dzieci i uczniów z niepełnosprawnościami. Usystematyzowanie dorobku sądów w przedmiotowym zakresie pozwoli organom gmin na podejmowanie lepszych decyzji i działań w obszarze realizacji obowiązków związanych z dowozem dzieci i uczniów z niepełnosprawnościami do szkół i innych placówek edukacyjnych z punktu widzenia praw i wolności człowieka i obywatela, w tym prawa do edukacji dzieci i uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, a dla rodziców będzie stanowić źródło wiedzy i pomoże rozwiązać wątpliwości, które pojawiają się w momencie odmówienia przez gminę zapewnienia dziecku dowozu lub refundacji kosztów.

Jako że problemy rozstrzygane w orzecznictwie częściowo dotyczą zagadnień zawartych w przepisach dotyczących dowozu do szkół lub ośrodków (art. 39 ust. 4 i 4a u.p.o.) i przepisach gwarantujących dowóz do przedszkoli (art. 32 ust. 6 i 7 u.p.o.), przy czym art. 39a odnosi się do obu tych przepisów, przywołane orzeczenia są usystematyzowane pod kątem problemów, które mogą być wspólne dla tych dwóch grup beneficjentów. Poniżej omówiono takie zagadnienia jak: cel regulacji, pojęcie szkoły najbliższej, charakter obowiązku gminy zapewnienia bezpłatnego dowozu/zwrotu kosztów dowozu, dowóz do ośrodków szkolno-wychowawczych.

Cel przepisów

Prawidłowa wykładania przepisu, zwłaszcza budzącego wątpliwości interpretacyjne, wymaga, aby zrekonstruować cel, w jakim dana regulacja została wprowadzona do porządku prawnego.

Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny „**obowiązek zapewnienia przez gminę dowozu niepełnosprawnego dziecka do szkoły jest realizacją konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 Konstytucji RP)**” (wyrok NSA z 9 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 2510/23).

Ponadto w ocenie NSA: „Niewątpliwie celem art. 39 ust. 4 Prawa oświatowego jest pomoc rodzinom wychowującym uczniów niepełnosprawnych w wieku do 21 roku życia oraz wychowującym młodzież i dzieci niepełnosprawne w stopniu głębokim, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi – nawet do 25 roku życia – i ułatwienie realizacji przez takie osoby obowiązku nauki, który zwłaszcza w przypadku osób dotkniętych niepełnosprawnościami kwalifikowanymi trwa dłużej niż w przypadku osób dotkniętych lżejszą niepełnosprawnością.” (wyrok NSA z 25 maja 2022 r., sygn. akt III OSK 3280/21). Z kolei w innym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „Celem powołanego przepisu (art. 17 ust. 3a pkt 1 u.s.o.) jest ograniczenie lub nawet likwidacja trudności, na jakie może napotykać niepełnosprawny uczeń w trakcie kształcenia (wyrok NSA z 11 października 2018 r., sygn. akt I OSK 2882/16).

Biorąc to pod uwagę cel omawianych przepisów można zrekonstruować z jednej strony jako pomoc (faktyczną i materialną) dla rodzin, które wychowują dziecko czy też młodą dorosłą osobę z niepełnosprawnością, z drugiej zaś jako ułatwianie osobom z niepełnosprawnościami dostępu do edukacji polegające na ograniczaniu lub likwidacji barier, które można w tym procesie napotkać. Im te trudności są większe, ze względu na rodzaj lub stopień niepełnosprawności, tym wysiłki władz publicznych w zakresie ich niwelowania powinny być intensywniejsze, co sprowadza się do konieczności oferowania wsparcia w dłuższym okresie lub zapewnienia dowozu do placówki niekoniecznie położonej najbliżej miejsca zamieszkania.

Powyższe mieści się założeniach Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, w szczególności w odniesieniu do jej art. 24, w którym uznaje się prawo osób z niepełnosprawnościami do edukacji i nakłada się na władze publiczne obowiązek zapewnienia niezbędnego wsparcia, w ramach powszechnego systemu edukacji, celem ułatwienia ich skutecznej edukacji (art. 24 ust. 2 lit. d) oraz stosowania skutecznych środków zindywidualizowanego wsparcia w środowisku, które maksymalizuje rozwój edukacyjny i społeczny, zgodnie z celem pełnego włączenia (art. 24 ust. 2 lit. e).

„Szkoła najbliższa”

Orzecznictwo zdecydowanie najwięcej uwagi poświęca pojęciu „szkoły najbliższej” lub w ogóle parametrowi bliskości placówki względem miejsca zamieszkania dziecka. Wydaje się, że celem ustawodawcy był zwrot kosztów lub dowóz do placówki znajdującej się najbliższej miejsca zamieszkania dziecka, nie zaś do dowolnej, wybranej przez rodziców placówki. Oznacza to, że dla rozstrzygnięcia kwestii, czy szkoła wybrana przez rodziców jest w istocie szkołą najbliższą w rozumieniu przepisów u.p.o. podstawowe znaczenie będzie miało jej położenie geograficzne względem miejsca zamieszkania dziecka. Niemniej orzeczenia sądów nie skupiają się na wyliczaniu kilometrów dzielących dom i szkołę, a konieczność sądowego rozstrzygnięcia pojawiła się dopiero w związku z problemem, czy szkoła położona dalej, ale będąca w stanie zrealizować zalecenia z orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego nie będzie w istocie tą szkołą najbliższą, o której mowa w przepisie. Teoretycznie bowiem każda placówka mieszcząca się we wskazaniach z orzeczenia (ogólnodostępna, specjalna, integracyjna) powinna zrealizować wszystkie zalecenia z orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, co stanowi obowiązek dyrektora tej placówki. W praktyce jednak, z różnych względów, poczynając od dostępności architektonicznej placówki, przez liczbę i specjalizację osób i nauczycieli w niej zatrudnionych, po wyposażenie, warunki lokalowe czy wielkość placówki, dana szkoła może nie w pełni te zalecenia realizować, realizować je w części lub w ogóle. Innymi słowy, nie każda placówka szkolna posiada warunki odpowiednie do kształcenia dzieci z różnymi niepełnosprawnościami – stąd dla każdego indywidualnego przypadku, należy dokonywać wykładni sformułowania „najbliższa szkoła”⁴⁰. Jeżeli zapewnienie dowozu/obowiązek zwrotu kosztów mają być instrumentem ułatwiającym dzieciom i uczniom ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi dostęp do edukacji na zasadzie równości z innymi dziećmi i uczniami, nie sposób uznać, że placówka położona bliżej miejsca zamieszkania dziecka, a nie będąca w stanie zrealizować zaleceń z orzeczenia, stanowić będzie w istocie placówkę najbliższą. Bliskość geograficzna szkoły stanowi bowiem tylko jeden z czynników, które powinny determinować pod względem terytorialnym zakres rozważanego obowiązku gminy⁴¹.

⁴⁰ Zob. m.in. wyrok NSA z 18.12.2014 r., I OSK 1961/14.

⁴¹ Zob. wyrok NSA z 11.10.2018 r., I OSK 2882/16, LEX nr 2639219.

Linia orzecznicza wskazująca, że szkołą najbliższą jest wyłącznie **szkoła pozwalająca realizować zalecenia zawarte w orzeczeniu o niepełnosprawności dziecka**, a zatem dostosowana do jego zdolności psychofizycznych, ugruntowała się jeszcze pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy, tj. ustawy o systemie oświaty⁴² w odniesieniu do jej art. 17 ust. 3a pkt 1. Artykuł 39 ust. 4 pkt 1 aktualnie obowiązującej ustawy – Prawo oświatowe, posługuje się analogicznym pojęciem „szkoły najbliższej”, jak art. 17 ust. 3a pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Zwrócić uwagę należy m.in. na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴³, w którym wskazano, że „Na „bliskość” – o której mowa w przepisie art. 17 ust. 3a pkt 1 u.s.o. – składają się zarówno element położenia geograficznego (odległość szkoły od miejsca zamieszkania), jak też element posiadania przez daną placówkę oświatową warunków umożliwiających prawidłowe kształcenie dzieci z konkretnym rodzajem niepełnosprawności. Ten drugi element powinien być oceniany indywidualnie w świetle orzeczenia o niepełnosprawności danego dziecka” oraz „Szkołą najbliższą, o której mowa w art. 17 ust. 3a pkt 1 u.s.o. jest tylko szkoła pozwalająca realizować zalecenia zawarte w orzeczeniu o niepełnosprawności dziecka, a zatem dostosowana do zdolności psychofizycznych ucznia. Szkoła bliższa geograficznie, lecz w mniejszym stopniu pozwalająca urzeczywistnić wspomniane zalecenia, nie będzie szkołą najbliższą w rozumieniu powyższego przepisu.” (wyrok NSA z 18 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 1961/14). NSA w tym wyroku zgodził się z oceną sądu I instancji, co do tego, że powyższej kwestii nie sposób pozostawiać uznaniu administracyjnemu organu, na którym spoczywa obowiązek, o jakim mowa w art. 17 ust. 3a pkt 1 ustawy o systemie oświaty, czy też uznaniu kierownictwa placówki szkolnej. Wskazał, że przepis obejmuje swym zakresem „odbiorcę ze wszech miar wyjątkowego i szczególnego”, a ocena potrzeb i możliwości uczniów z niepełnosprawnościami powinna więc być dokonywana w sposób szczególnie wnikliwy, roztropny i delikatny, a przede wszystkim z wykorzystaniem wiedzy fachowej. Tylko bowiem opinia lekarza stosownej specjalności, wyrażona w omawianym zakresie, będzie posiadała walor bezstronnego i rzetelnego dowodu, a taka opinia jest wyrażona m.in. w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego dziecka, opisuje bowiem rodzaj niepełnosprawności (szczegółowa diagnoza), a także zalecenia dotyczące dalszego sposobu postępowania z dzieckiem (w tym także dotyczące dalszego kształcenia) wraz z uzasadnieniem⁴⁴.

Podobnie NSA wypowiedział się co do faktycznego spełnienia warunku uznania konkretnej placówki za szkołę najbliższą podkreślając, że same zapewnienia dyrektora placówki oświatowej o możliwości dostosowania szkoły do potrzeb danego dziecka nie spełniają warunku do uznania szkoły za szkołę najbliższą w rozumieniu art. 17 ust. 3a pkt 1

⁴² Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.

⁴³ Ta sama teza i rozumienie pojęcia bliskości pojawia się m.in. w wyroku NSA z dnia 5.11.2025 r., sygn. akt I OSK 2173/15.

⁴⁴ Tak również w wyroku WSA w Łodzi z 31.03.2017 r., III SA/Łd 1054/16, LEX nr 2293515, wyroku WSA w Łodzi z 19.04.2017 r., III SA/Łd 1091/16, LEX nr 2281723.

u.s.o. Za szkołę najbliższą nie można bowiem uznać szkoły, która dopiero deklaruje chęć zapewnienia, w bliżej nieokreślonej przyszłości, infrastruktury niezbędnej do prawidłowego procesu nauczania konkretnego dziecka, a jedynie szkołę, która warunki te faktycznie zapewnia. Oznacza to, że **szkołą najbliższą będzie ta placówka, która w momencie zapisywania dziecka dysponuje odpowiednią infrastrukturą i personelem pozwalającym na realizację zaleceń z orzeczenia danego dziecka** (wyrok NSA z 11 października 2018 r., sygn. akt I OSK 2882/16).

Naczelny Sąd Administracyjny w serii wyroków z 2021 r. wskazuje przesłanki, na podstawie których należy zidentyfikować szkołę najbliższą w rozumieniu art. 39 ust. 4 u.p.o.: „Użyte w art. 39 ust. 4 pkt 1 ustawy – Prawo oświatowe pojęcie „bliskości” składa się nie tylko element dotyczący położenia geograficznego, tj. odległości placówki od miejsca zamieszkania niepełnosprawnego dziecka, ale również element posiadania przez daną placówkę warunków umożliwiających prawidłowe kształcenie dzieci z rozpoznanym rodzajem niepełnosprawności. Ten drugi element, winien być oceniany indywidualnie w odniesieniu do treści orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, którego zaleceń, o charakterze quasi-opinii biegłych, nie może modyfikować organ reprezentujący gminę. Szkoła bliższa geograficznie, lecz w mniejszym stopniu pozwalająca urzeczywistnić wspomniane zalecenia, nie będzie szkołą najbliższą w rozumieniu powyższego przepisu. Szkołą najbliższą jest tylko szkoła pozwalająca realizować zalecenia zawarte w orzeczeniu o niepełnosprawności dziecka, a zatem dostosowana do zdolności psychofizycznych ucznia. Szkoła bliższa geograficznie, lecz w mniejszym stopniu pozwalająca urzeczywistnić wspomniane zalecenia, nie będzie zatem szkołą najbliższą w rozumieniu cytowanego przepisu.” (tak NSA w wyrokach z 28 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3909/21, III OSK 4012/21, III OSK 3941/21 i w wyrokach z: 27 października 2021 r., sygn. akt III OSK 4069/21; 7 października 2021 r., sygn. akt III OSK 4826/21; z 14 lipca 2021 r., sygn. akt III OSK 3699/21; z 23 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3434/21).

W jednym z ostatnich orzeczeń NSA odnosząc się do kwestii, która placówka będzie najbliższa w rozumieniu u.p.o. wskazał, że: „Kluczowa dla rozstrzygnięcia sprawy o zwrot kosztów dowozu dziecka do przedszkola jest ocena tego, czy przedszkole jakie organ wskazuje jako najbliższe, jest w stanie spełnić wszystkie wymogi i zalecenia zawarte w orzeczeniu poradni psychologiczno-pedagogicznej o potrzebie kształcenia specjalnego dziecka, tym bardziej jeżeli w orzeczeniu tym wyraźnie określono realizację indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych tego dziecka oraz podano zalecenia warunków i form wsparcia. Organ zobowiązany jest ocenić to orzeczenie kompleksowo i wnikliwie, a nie tylko formalnie. Zobligowany jest zatem wziąć pod uwagę potrzeby dziecka wskazane w przedmiotowym orzeczeniu. Nic nie stoi na przeszkodzie, a wręcz niezbędnym jest zwrócenie się przez organ do dyrektora szkoły, przy której jest oddział przedszkolny, tak aby ten mógł się wypowiedzieć co do możliwości spełnienia przez tę placówkę edukacyjną wszystkich zaleceń wskazanych w orzeczeniu o potrzebie kształ-

cenia specjalnego tego dziecka. Przedszkole bliższe geograficznie, lecz w mniejszym stopniu pozwalające urzeczywistnić wspomniane zalecenia, nie będzie przedszkolem najbliższym w rozumieniu art. 32 ust. 6 ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe.” (wyrok NSA z 13 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 2269/23). NSA podkreśla zatem konsekwentnie konieczność przeprowadzenia przez organ wnikliwego postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia, czy i w jakim zakresie zalecenia z orzeczenia mogą być zrealizowane w danej placówce.

Istotnym zagadnieniem jest również to, po czyjej stronie spoczywa ciężar wykazania, która szkoła jest placówką najbliższą. Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że: „Organ zobowiązany jest zapewnić niepełnosprawnym dzieciom bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu wyłącznie do najbliższej odpowiedniej placówki oświatowej. W związku z tym to na organie spoczywa ciężar wykazania, czy wybrana przez rodziców placówka jest najbliższa, czy też istnieje bliższy odległościowo ośrodek, który umożliwi realizację niepełnosprawnym dzieciom edukacji zgodnie z ich potrzebami i możliwościami, w tym zaleceniami wskazanymi w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego.” (wyrok NSA z 22 listopada 2023 r., sygn. akt III OSK 367/23). Orzeczenie to zapadło w stanie faktycznym, w którym organ oparł się na materiale dowodowym zebrany w związku z rozpatrzeniem poprzednio złożonych przez rodzica wniosków (m.in. poprzedniego orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, informacji od dyrektorów placówek oświatowych) i na tej podstawie ustalił, która placówka będzie w rozumieniu u.p.o. najbliższa, odmiennie od wniosków rodzica, który inicjował to postępowanie. Z powyższego wynika, że ustalenia organu muszą być dokonane na podstawie aktualnych dowodów, a więc każdorazowo należy zwrócić się do dyrektora placówki o poinformowanie, czy i w jakim stopniu będzie w stanie zalecenia realizować. Organ nie powinien zakładać, że rok do roku sytuacja zarówno dziecka, jak i placówki nie uległa zmianie.

Niemniej, z orzecznictwa wynika również, że **szkoła najbliższa**, o której mowa w przepisie, **nie może być placówką dowolnie wybraną przez rodziców**. NSA wskazują, że: „Obowiązek gminy zgodnie z przepisami ustawy – Prawo oświatowe sprowadza się do zapewnienia uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 127, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu, wyłącznie do najbliższej szkoły podstawowej (art. 39 ust. 4 pkt 1 u.p.o.) lub zwrotu środków na ten cel zgodnie z art. 39a ust. 1 u.p.o., a nie jakiegokolwiek szkoły.” (wyrok NSA z 9 kwietnia 2025 r., sygn. akt III OSK 518/24). Powyższe oznacza, że jeśli istnieje szkoła położona bliżej miejsca zamieszkania dziecka, która – po szczegółowej weryfikacji – zostanie uznana za będącą w stanie zapewnić dziecku z niepełnosprawnością właściwą terapię – organ może odmówić zapewnienia dowozu/zwrotu kosztów do szkoły położonej dalej, ale wybranej przez rodziców, która jest w stanie realizować zalecenia w takim samym stopniu. Jak wskazał NSA, skarżąca ma pełnię możliwości wyboru szkoły do której uczęszcza córka, jednakże dokonany wybór nie zawsze musi rodzić po stronie gminy obowiązek refundacji kosztów

tów dojazdu do takiej placówki, jak ma to miejsce w niniejszym przypadku (wyrok NSA z 9 kwietnia 2025 r., sygn. akt III OSK 518/24).

NSA problem bliskości placówki rozpatrywał również w kontekście realizacji konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. W ocenie NSA, „poza marginesem wątpliwości pozostaje to, że wolą ustawodawcy było zapewnienie niepełnosprawnym uczniom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do szkoły – nie tylko najbliższej z punktu widzenia odległości, ale i najbliższej z punktu widzenia warunków, jakie zapewnia i jakie odpowiadają konkretnym potrzebom niepełnosprawnych uczniów. Rozpatrywanie tego zagadnienia w innych kategoriach prowadziłoby do zachwiania konstytucyjnego prawa do nauki względem dzieci niepełnosprawnych, powodując jego iluzoryczność.” (NSA w wyroku z 9 kwietnia 2025 r., sygn. akt III OSK 518/24).

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu dotyczący zakresu dopuszczalnej oceny przez organ warunków spełnienia wymogów wskazanych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego przez określoną szkołę. Jak wynika z uzasadnienia „W ramach oceny zasadności spełniania przesłanek, o jakich mowa w art. art. 39 ust. 4 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe, niedopuszczalne jest kwestionowanie decyzji starosty, wydanej na podstawie art. 127 ust. 15 ustawy Prawo oświatowe, w szczególności poprzez dokonywanie samodzielnej oceny, czy inna placówka może potencjalnie zapewnić taki sam poziom opieki, jak placówka, do której uczęszcza małoletni. Skoro potrzeba nauki w szkole specjalnej została potwierdzona zarówno właściwym orzeczeniem, jak i skierowaniem do danej indywidualnej placówki, to Burmistrz jest związany powyższym rozstrzygnięciem i nie może samodzielnie ponownie dokonywać powyższej oceny. Ingerowałoby to bowiem zarówno w treść wydanych orzeczeń, jak i naruszało prawo wyboru placówki przez rodziców. Zważyć przy tym należy, że jak uprzednio wskazano podstawową okolicznością, jaka musi być wzięta pod uwagę jest **niepogarszanie stanu zdrowia niepełnosprawnego dziecka.**” (wyrok WSA w Poznaniu z 31 sierpnia 2023 r., sygn. akt II SA/Po 393/23). Wydaje się, że kwestią zasadniczą we wskazanej sprawie było powtórne badanie „bliskości” szkoły przez organ gminy, która zobowiązana była do dowozu. W ocenie WSA w Poznaniu, **skierowanie starosty do konkretnej placówki czyniło ocenę organu gminy zbędną, zwłaszcza że doprowadziła do odmiennych wniosków.** Zgodnie z art. 127 ust. 15 u.p.o., jeżeli powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka nie prowadzi szkoły specjalnej lub ośrodka, o którym mowa w art. 2 pkt 7 u.p.o., odpowiednich ze względu na rodzaj niepełnosprawności, starosta tego powiatu kieruje dziecko do najbliższego powiatu prowadzącego taką szkołę lub ośrodek, który dysponuje wolnymi miejscami. Ważną okolicznością wskazaną w tym wyroku jest również dyrektywa niepogarszania stanu zdrowia dziecka z niepełnosprawnością. W praktyce oznacza to, że wszelkie działania organów publicznych, w tym te związane z organizacją dowozu, muszą być podporządkowane nadrzędnemu celowi, jakim jest dobro dziecka i zapewnienie mu optymalnych warunków edukacji i rozwoju, bez negatywnego wpływu na jego zdrowie.

We wskazanym wyżej orzecznictwie pojawia się również wątek dotyczący prawa wyboru przez rodziców szkoły dla swojego dziecka. Możliwość realizacji tego prawa bywa w niektórych sytuacjach konfrontowana z obowiązkiem gminy do zapewniania uczniom z niepełnosprawnościami bezpłatnego dowozu. NSA rozstrzyga tę kwestię następująco: „Dowolność wyboru placówki oświatowej dla dziecka z niepełnosprawnościami przez jego rodziców nie oznacza jednak automatycznego obowiązku po stronie gminy zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki, czy też zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna, ponieważ gmina jest objęta takim obowiązkiem tylko w stosunku do najbliższej placówki oświatowej. W konsekwencji organ wykonawczy gminy może odmówić zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki, czy też zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna, jeżeli wykaże, że jest inna „najbliższa” szkoła podstawowa lub ponadpodstawowa w rozumieniu art. 39 ust. 4 pkt 1 ustawy, która realizuje w pełni przewidziane w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego zalecenia.” (wyrok NSA z 13 czerwca 2023 r., sygn. akt III OSK 1867/22). Ponadto NSA zauważa, że „Za najbliższą jednostką, o której mowa w art. 39 ust. 4 pkt 1 P.o. uznać należy szkołę podstawową lub ponadpodstawową znajdującą się na terenie innej gminy, a nawet powiatu lub województwa, jeżeli na terenie gminy, w której dziecko niepełnosprawne mieszka, w najbliższej geograficznie odległości nie byłoby placówki zapewniającej takiemu dziecku pełną realizację zaleceń zawartych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego, a dotyczących jego wychowania i kształcenia, wydanych z uwagi na stwierdzone niepełnosprawności dziecka. Warunkiem takiego zastosowania wspomnianego przepisu jest to, aby w bliższej odległości nie byłoby placówki zapewniającej dziecku niepełnosprawnemu w sposób najpełniejszy realizację zaleceń zawartych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego dotyczących jego wychowania i kształcenia, wydanych z uwagi na stwierdzone niepełnosprawności. W tym kontekście wybór właściwej dla dziecka placówki nie stanowi uprawnienia gminy, lecz uprawnienie rodziców.” (wyrok NSA z 13 czerwca 2023 r., sygn. akt III OSK 1867/22).

Wobec powyższego należy mieć na uwadze szczególne okoliczności danego przypadku – jeżeli „najbliższa” szkoła podstawowa nie może zapewnić dziecku odpowiednich metod pracy i nauki, dostosowanych do stopnia jego niepełnosprawności, to uczeń oraz jego rodzice (opiekunowie prawni) mogą mieć interes nie tylko faktyczny, ale i prawny w tym, aby dziecko uczęszczało do innej szkoły⁴⁵.

Charakter obowiązku gminy

Wątpliwości budzi również charakter i sposób wykonywania przez gminę obowiązku zapewnienia bezpłatnego dowozu lub refundacji jego kosztów.

⁴⁵ M. Pilich [w:] A. Olszewski, M. Pilich, Prawo oświatowe. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2022, art. 39.

NSA przyjmuje, że „Obowiązek ustawowy zapewnienia bezpłatnego transportu do szkół i przedszkoli, umożliwiający realizację obowiązku szkolnego, może być realizowany na dwa sposoby. **Gmina może dowozić** dzieci do szkoły lub przedszkola własnym (lub wynajętym) środkiem transportu, zapewniając jednocześnie w tym czasie dzieciom opiekę, **albo** – na zasadzie ekwiwalentu za taki transport – **zwracać koszty przejazdu rodzicom dziecka bądź jego opiekunom**, samodzielnie dowożącym dziecko do placówki wychowawczej lub szkoły. Ustawodawca w art. 39a ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe wskazał, iż gmina spełnia ciążący na niej obowiązek przez zorganizowanie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci, młodzieży i uczniów we własnym zakresie albo zwrot rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców, przy czym powyższe rozwiązania mają charakter równoważny i ich zastosowanie będzie wynikało wyłącznie z decyzji rodziców. Wobec powyższego na gruncie unormowań zawartych w art. 39 ust. 4 ustawy należy przyjąć, że oświadczenie rodziców niepełnosprawnego dziecka w kwestii dowozu tego dziecka do ośrodka szkolno-wychowawczego wiąże organ gminy w tym znaczeniu, że jeżeli sami wyrażają zamiar dowożenia dziecka do ośrodka, to organ wykonawczy gminy nie może uchylić się od zawarcia umowy co do zwrotu kosztów przejazdu ucznia oraz jego opiekuna. W przeciwnym przypadku – jeżeli rodzice dziecka nie zgłaszają takiego zamiaru – oznacza to, że obowiązkiem gminy jest we własnym zakresie zorganizowanie dowozu niepełnosprawnego dziecka oraz zapewnienie mu opieki.” (wyrok NSA z 10 maja 2022 r., sygn. akt III OSK 1275/21).

Ponadto w ocenie NSA „Gmina nie może przenieść dowolnie swego obowiązku na rodziców (opiekunów) dziecka niepełnosprawnego bez jego zgody, nawet za zwrotem kosztów. Należy bowiem zauważyć, że zwrot kosztów w razie wyboru przez rodziców dziecka niepełnosprawnego transportu dowozu i opieki we własnym zakresie następuje w drodze zawartej umowy, a umowa jest dwustronną czynnością prawną, wymagającą zgodnych oświadczeń woli obu stron umowy. Tylko podpisanie umowy o zwrot kosztów zwalnia gminę z obowiązku zapewnienia dojazdu dziecka niepełnosprawnego do konkretnego ośrodka wybranego przez rodzica. Przepis art. 39 ust. 4 ustawy z 2016 r. – Prawo oświatowe zawiera alternatywnie skonstruowane roszczenie (publiczne prawo podmiotowe), przysługujące rodzicom niepełnosprawnego dziecka, z którym to roszczeniem są skorelowane odpowiednie obowiązki gminy. **Organy administracji publicznej nie mają kompetencji do modyfikowania treści zgłoszonego przez rodziców dziecka żądania, w szczególności nie są uprawnione do władczego narzucenia jednej z dwóch przewidzianych przez ustawodawcę alternatyw. Dysponentem powyższego roszczenia są więc wyłącznie rodzice dziecka.**” (wyrok NSA z 10 maja 2022 r., sygn. akt III OSK 1275/21).

NSA dostrzega też, że rodzice mają prawo domagać się od gminy zwrotu kosztów dowozu dziecka ze szczególnymi potrzebami podkreślając, że „Przepis art. 39 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 127 ust. 14 Prawa oświatowego inaczej kształtuje obowiązki gminy wo-

bec dziecka, u którego stwierdzono potrzebę zapewnienia kształcenia specjalnego, niż wobec dziecka, u którego nie stwierdzono takiej potrzeby. Prawo domagania się od gminy zwrotu kosztów dowozu dziecka niepełnosprawnego nie wynika jedynie z prawa rodzica do wyboru dla dziecka szkoły, ale właśnie z obowiązku gminy, który został wprost wskazany w ww. przepisach.” (wyrok NSA z 12 lipca 2022 r., sygn. akt III OSK 2981/21).

Kwestię aktualizacji obowiązku gminy do zawarcia umowy z rodzicami wyłącznie w przypadku, gdy wybrana przez nich placówka jest placówką najbliższą, NSA ujmując następująco: „O ile przez zawarcie umowy z rodzicami dziecka gmina może się „zwolnić” z realizacji tego obowiązku w formie organizowania we własnym zakresie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci, młodzieży i uczniów, o tyle gmina nie może „zmusić” do zawarcia takiej umowy, czy też narzucić taką formę realizacji nałożonego na nią obowiązku. Zatem powyższy obowiązek ziszcza się, jeżeli dziecko z niepełnosprawnością faktycznie uczęszcza do szkoły podstawowej lub ponadpodstawowej oraz jeżeli jest to placówka „najbliższa”. Gmina nie musi więc zapewnić niepełnosprawnym dzieciom objętym obowiązkiem nauczania bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do szkoły podstawowej lub ponadpodstawowej albo zwracać rodzicom kosztów przewozu dziecka do takiej placówki, jeżeli nie jest ona najbliższa. Wiąże się to także co najmniej z odpowiedzialnością organu wykonawczego gminy w ramach przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, a także dbałością o właściwe wydatkowanie środków publicznych.” (wyrok NSA z 13 czerwca 2023 r., sygn. akt III OSK 1867/22).

W orzecznictwie podkreśla się, że zapewnienie dowozu i zwrot kosztów to obowiązki alternatywne, a wybór w tym zakresie należy do rodziców, nie zaś do gminy: „Te dwa obowiązki (zorganizowanie przez gminę bezpłatnego dowozu oraz zawarcie umowy obejmującej zwrot kosztów dowozu uczenia przez rodziców) mają charakter alternatywny i wybór jednego z tych obowiązków należy nie do gminy, ale do rodziców. Tym samym nawet gdyby gmina zorganizowała bezpłatny transport i opiekę dla ucznia w zakresie dowozu do szkoły, to i tak rodzice mogli wybrać dowożenie swojego dziecka (ucznia) we własnym zakresie.” (wyrok NSA z 13 maja 2022 r., sygn. akt III OSK 4435/21).

Warto zaznaczyć, że **odmowa zapewnienia uczniom dojazdu do szkoły „jest czynnością w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a zatem przysługuje na nią skarga do sądu administracyjnego.”** (wyrok WSA w Białymstoku z 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 723/18).

Jak wskazano wyżej, wybór formy realizacji obowiązku gminy zależy zawsze od rodziców. Niemniej zdarzają się sytuacje, kiedy gmina narzuca rodzicom określony sposób realizacji dowozu i opieki, który zapewnia. Taka sytuacja miała miejsce w jednej ze spraw, do których przyłączył się Rzecznik Praw Obywatelskich⁴⁶. Gmina zgodziła się zorganizować dla dziecka transport do specjalistycznego przedszkola publicznymi środkami transportu, jednak zaproponowany przez gminę sposób przewozu (trwający nie-

⁴⁶ Zob. rozdział II niniejszego opracowania.

proporcjonalnie dłużej od przewozu samochodem, z przesiadkami i długimi odcinkami do pokonania pieszo) spotkał się ze stanowczym sprzeciwem rodzica. NSA, rozpoznając skargę kasacyjną gminy w tej sprawie wskazał, że „Wprawdzie powołany art. 39a ust. 1 u.p.o. wskazuje na możliwość zorganizowania przez gminę przewozu do specjalistycznego przedszkola, ale jak trafnie wskazał Sąd pierwszej instancji, taki przewóz nie może być dowolny, a powinien przede wszystkim uwzględniać stan zdrowotny danego dziecka. Jeżeli przewóz publicznymi środkami transportu stanowi znaczne utrudnienie dla danego dziecka, to wówczas należy w inny sposób zapewnić taki transport.” NSA podkreślił w nim, że sposób dowozu powinien być jak najbardziej dostosowany do potrzeb danego dziecka i „Mając na uwadze zakres niepełnosprawności, trwającą ponad 2 godziny drogę do przedszkola i z przedszkola, konieczność bardzo wczesnego wstawania dziecka i spędzania długiego czasu w czasie podróży z przesiadkami, zasadnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku stwierdził, że jedyny zaproponowany przez Gminę C. sposób dowozu, jakim było wykorzystywanie środków publicznego transportu nie stanowiło należytego wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 6 u.p.o.”. Konkludując NSA doszedł do wniosku, że „Także rodzice mogą skutecznie wnioskować o zorganizowanie przez gminę innego transportu niż publiczny, jeżeli wynika to przede wszystkim ze stanu zdrowia dziecka, a zwłaszcza, gdy istniejący publiczny transport dziecka do szkoły lub innej placówki (np. specjalistycznego przedszkola) stanowiłby istotne przeciwskazanie ze względu na stan zdrowia takiego dziecka.” (wyrok NSA z 5 września 2023 r., sygn. akt III OSK 193/23).

Pojęcie ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego

Mimo że badanie społeczne, którego dotyczy niniejszy raport, nie obejmowało dowozów do ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych, z punktu widzenia określenia zakresu obowiązków gmin co do zapewnienia bezpłatnego dowozu czy też zwrotu kosztów tego dowozu rodzicom, wydaje się celowe ujęcie w części dotyczącej orzecznictwa również tego zagadnienia.

Art. 39 ust. 4 pkt 2 u.p.o. nakłada na gminę obowiązek, aby zapewniła dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim biorącym udział w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną jest niepełnosprawność intelektualna, bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do ośrodka umożliwiającego im realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. Nie ma tutaj w ogóle mowy o tym, że ośrodek ma być „najbliższy”, a jedynie o tym, że ma on „umożliwić” realizację danego obowiązku edukacyjnego⁴⁷.

⁴⁷ M. Pilich [w:] A. Olszewski, M. Pilich, Prawo oświatowe. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2022, art. 39.

Autonomię rodziców przy wyborze placówki Sąd Najwyższy podkreślał jeszcze w odniesieniu do przepisów ustawy o systemie oświaty: „Na podstawie art. 17 ust. 3a pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) gmina jest obowiązana do zapewnienia dziecku upośledzonemu w stopniu głębokim, spełniającemu obowiązek szkolny przez udział w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do odpowiedniego, wybranego przez rodziców ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego. Jeżeli dowożenie i opiekę organizują rodzice, obowiązek gminy obejmuje zwrot kosztów przejazdu ucznia oraz opiekuna do wybranego ośrodka. Obowiązków tych nie uchyla zapewnienie przez gminę transportu i opieki do innego ośrodka tego samego rodzaju.” (uchwała SN z 17 lutego 2011 r., sygn. akt III CZP 133/10)⁴⁸. Powyższe oznacza, że rodzice mają prawo do wyboru placówki, która ich zdaniem najlepiej odpowiada na potrzeby dziecka, a gmina nie może narzucić innego ośrodka, nawet jeśli zapewnia do niego transport.

W orzecznictwie dokonano również wykładni pojęcia ośrodek rewalidacyjno-wychowawczy, uczęszczanie do którego przez osobę z niepełnosprawnością obliguje gminę do zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki. Przyjmuje się bowiem, że to nie nazwa ośrodka, a uczęszczanie przez osobę na zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze realizowane w danej placówce ma znaczenie w przypadku korzystania z dowozu na podstawie art. 39 ust. 4 pkt 2 u.p.o. W stanie faktycznym, w którym branżowa szkoła zawodowa specjalna I stopnia w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym została wskazana w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego jako placówka najlepiej spełniająca wymagania syna skarżącej, NSA orzekł: „Ośrodek rewalidacyjno-wychowawczy, o którym mowa w art. 39 ust. 4 pkt 2 Prawa oświatowego, to także innego rodzaju placówka oświatowa, w której realizowane są zajęcia rewalidacyjne, zwłaszcza w sytuacji, gdy placówka ta została wskazana jako najkorzystniejsza forma kształcenia specjalnego ucznia w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego, wydanego przez zespół orzekający w specjalistycznej poradni.” (wyrok NSA z dnia 9 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 2510/23). W tym samym wyroku NSA stwierdził, że inne niż powyższe rozumienie wskazanego przepisu „stoi nie tylko w sprzeczności z przepisami rangi konstytucyjnej, ale prowadzi także do dyskryminacji uczniów, i to w dodatku uczniów z niepełnosprawnościami, z uwagi na sytuację ekonomiczną ich rodziców, którzy nie dysponując odpowiednimi środkami finansowanymi byłiby zmuszeni do korzystania z placówki wskazanej przez organ, a nie tej, która ze względu na niepełnosprawność dziecka i orzeczenie wydane przez specjalistów, została wybrana jako najkorzystniejsza.” (wyrok NSA z dnia 9 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 2510/23).

W przeciwieństwie do dowozu organizowanego na podstawie art. 39 ust. 4 pkt 1, ośrodek rewalidacyjno-wychowawczy, o którym mowa w art. 39 ust. 4 pkt 2, nie musi być położony najbliżej. W orzecznictwie wskazano, że „biorąc (...) pod uwagę ograniczenia,

⁴⁸ Zob. również wyrok NSA z 12 stycznia 2021 r., sygn. akt III OSK 2039/21.

jakie stwarza głębokie upośledzenie, obawy, że wybór rodziców lub opiekunów padnie na ośrodek położony daleko i obowiązki gminy w zakresie transportu pod opieką będą w związku z tym szczególnie uciążliwe i kosztowne, należy uznać za nieuzasadnione. Żaden bowiem racjonalnie postępujący rodzic nie będzie narażał dziecka na ewentualne uciążliwości związane z codziennym, nadmiernym i długotrwałym transportem, nieproporcjonalne do porównywalnych efektów edukacyjnych z bliższymi ośrodkami” (wyrok NSA z 12 stycznia 2021 r., sygn. akt III OSK 2039/21). Ponadto „Celowi konstytucyjnemu w postaci zapewnienia wsparcia rodzicom osoby niepełnosprawnej nie odpowiadałaby wykładnia ograniczająca prawa przyznane osobom niepełnosprawnym, najciężej dotkniętym przez los, a uzasadniona potrzebą ochrony majątkowych interesów gminy” (wyrok WSA w Białymstoku z 21 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 778/18). Innymi słowy, interes ekonomiczny gminy nie może przeważać nad wyborem dla osoby z niepełnosprawnością najbardziej korzystnego miejsca gdzie realizowane są zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze. Powyższe można odnieść również do transportu organizowanego na podstawie art. 39 ust. 4 pkt 1 u.p.o., z tym zastrzeżeniem, że konieczne jest w tej sytuacji badanie, która placówka jest najbliższa tak pod względem geograficznym, jak i funkcjonalnym.

Podsumowanie

Do dnia 3 grudnia 2019 r. kryteria ustalania wysokości kosztów refundacji zwrotu za dowożenie dziecka do szkoły były zbyt ogólne i pozwalały na ustalanie tego zwrotu poniżej rzeczywistych kosztów dowozu⁴⁹. Nowelizacja Prawa oświatowego z 2019 roku, choć miała na celu doprecyzowanie przepisów dotyczących obowiązku gmin w zakresie zapewnienia bezpłatnego dowozu dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych oraz zwrotu kosztów transportu organizowanego przez rodziców, nie wyeliminowała wszystkich wątpliwości interpretacyjnych. W rezultacie, zarówno gminy, jak i rodzice, nadal napotykają na problemy w praktycznej realizacji tych obowiązków. Powstałe na tym tle orzecznictwo sądów administracyjnych odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu rozumienia i stosowania przepisów prawa, zwłaszcza w odniesieniu do pojęć niezdefiniowanych, takich jak „szkoła najbliższa”.

Celem przepisów regulujących dowóz dzieci z niepełnosprawnościami jest przede wszystkim realizacja konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 Konstytucji RP) oraz wspieranie rodzin wychowujących te dzieci przez niwelowanie barier w dostępie do edukacji. Orzecznictwo konsekwentnie podkreśla, że gmina ma obowiązek zapewnić transport lub refundację kosztów dowozu do placówki, która jest „najbliższa” nie tylko geograficznie, ale przede wszystkim funkcjonalnie, czyli jest w stanie w pełni zrealizować zalecenia zawarte w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego dziecka w chwili złożenia przez rodzica wniosku o dowóz, a nie jedynie hipotetycznie. Oznacza to, że placówka położona bliżej, ale niespełniająca tych warunków, nie może być uznana za „szkołę najbliższą” w ro-

⁴⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 13.05.2022 r., sygn. akt III OSK 4435/21.

zumieniu przepisów u.p.o. Jednocześnie, mimo że rodzicom przysługuje prawo wyboru szkoły dla swojego dziecka, obowiązek gminy do zapewnienia dowozu aktualizuje się wyłącznie w sytuacji, gdy placówka ta spełnia kryteria bycia „szkołą najbliższą”. Inaczej jest w przypadku ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych (lub innych placówek, gdzie realizowane są zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze) – nie musi to być bowiem ośrodek położony najbliżej.

Obowiązek gminy do zapewnienia dowozu i zwrotu kosztów tego dowozu ma charakter alternatywny – wybór jednego z nich należy do rodziców i gmina nie może narzucić rodzicowi żadnego z tych rozwiązań.

IV. Przebieg i wyniki badania

Informacje wstępne o badaniu

Celem badania było zrozumienie i ocena, w jaki sposób samorządy realizują obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki uczniom z niepełnosprawnościami, wynikający z art. 39 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe. Badanie miało również na celu identyfikację problemów systemowych oraz wskazanie obszarów wymagających poprawy.

Badanie przeprowadzono z wykorzystaniem technik ilościowych (ankieta CAWI wśród przedstawicieli gmin, realizowana przez firmę Opinia24 sp. z o.o. od 23 września do 18 października 2024 r.) oraz jakościowych (indywidualne wywiady pogłębione i grupowe z rodzicami uczniów z niepełnosprawnościami, przedstawicielami gmin, organizacji społecznych, firm transportowych i opiekunami dzieci podczas transportu, badanie realizowane przez firmę Bluehill sp. z o.o.).

Przeprowadzenie badania poprzedziło zorganizowanie przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich dwóch spotkań konsultacyjnych, których uczestnikami byli zarówno przedstawiciele nauki, samorządów, jak i organizacji społecznych. W sporządzeniu raportu wsparcia merytorycznego udzielił dr hab. Paweł Kubicki, prof. SGH, zaś syntezę raportu opracowała dr Magdalena Kocejko.

Zastrzeżenie: w niniejszej publikacji pojęcia: „uczniowie ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi”, „uczniowie z niepełnosprawnościami” oraz „uczniowie posiadający orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego” są używane zamiennie. Autorzy mają świadomość różnej „pojemności” wspomnianych definicji oraz faktu, iż podstawą objęcia zorganizowanym transportem w przypadku uczniów szkół podstawowych jest de facto posiadanie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, jednak z uwagi na walory językowe opracowania będą one traktowane jako skrót myślowy obejmujący uczniów, którzy zgodnie z przepisami u.p.o. są uprawnieni do korzystania do bezpłatnego transportu i opieki bądź zwrotu kosztów dowozu do placówek edukacyjnych.

Streszczenie

Wyniki badania wskazują, że w latach 2020–2024 nastąpił znaczący wzrost kosztów transportu uczniów z niepełnosprawnościami. Średni koszt transportu jednego ucznia wzrósł z 8 281 zł do 13 280 zł, a koszty zwrotu wydatków dla rodziców zwiększyły się czterokrotnie.

Główne bariery w realizacji tego obowiązku to brak wystarczających środków finansowych, wysokie ceny usług transportowych, niedostateczna liczba odpowiednich pojazdów oraz trudności w optymalizacji tras przewozowych. Dodatkowo, badanie ujawniło niedobory kadrowe – tylko nieliczne gminy organizują szkolenia dla kierowców, a opiekunowie często nie posiadają odpowiednich kwalifikacji, ograniczając się najczęściej do kursu pierwszej pomocy.

Procedury administracyjne związane z ubieganiem się o transport lub zwrot kosztów są często niejasne i czasochłonne, a informacje o możliwości składania wniosków bywają trudno dostępne, zwłaszcza dla rodziców mniej obeznanych z technologią. Gminy różnie interpretują przepisy dotyczące „najbliższej szkoły”, co prowadzi do odmowy zwrotu kosztów za transport do placówek lepiej dostosowanych do potrzeb dziecka. W gminach o niższym dochodzie na mieszkańca mieszka więcej uczniów z niepełnosprawnościami, co generuje wyższe koszty transportu i dodatkowe obciążenia dla samorządów.

Problemy te mają istotny wpływ na życie rodzin uczniów z niepełnosprawnościami, a długie godziny spędzane w podróży negatywnie wpływają na edukację i integrację społeczną dzieci. Raport podkreśla konieczność poprawy finansowania, uproszczenia procedur administracyjnych oraz podnoszenia kwalifikacji kadry zaangażowanej w proces transportowy, aby zapewnić dzieciom z niepełnosprawnościami realny dostęp do edukacji.

Wprowadzenie

Celem badania „Realizacja przez samorządy transportu uczniów z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych” było zrozumienie i ocena, w jaki sposób samorządy wywiązują się z obowiązków wynikających z art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe.

Kluczowe pytania, na które badanie miało przynieść odpowiedź to:

- Czy i w jakim stopniu gminy na terenie całej Polski realizują swoje obowiązki w zakresie dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych?
- Jakie są ewentualne czynniki, które sprawiają na poziomie poszczególnych samorządów, że cel ten nie jest realizowany lub jest realizowany w ograniczonym zakresie (rozumianym jako zapewnienie transportu uczniom w sposób nie spełniający wszystkich postulatów rodzica w złożonym wniosku)? Jakie są ewentualne czynniki, które sprawiają na poziomie poszczególnych samorządów, że cel ten jest realizowany w pełnym zakresie?

- Jak samorządy rozumieją i stosują obecne przepisy?
- Jakie są konsekwencje tej wykładni dla uczniów z niepełnosprawnościami i ich rodziców (z wniosków wpływających do RPO wynika bowiem, że samorządy różnie interpretują obowiązki zawarte w ustawie)?

Badanie przeprowadzone zostało przy wykorzystaniu ilościowych i jakościowych technik badawczych. Ilościowa część badania, która polegała na przeprowadzeniu ankiety CAWI skierowanej do przedstawicieli samorządów gminy zrealizowana została przez firmę Opinia 24 w okresie od 23 września do 18 października 2024 roku. Jakościowa część badania polegała na przeprowadzeniu indywidualnych wywiadów pogłębionych i wywiadów grupowych wśród zróżnicowanej grupy interesariuszy: zarówno samych rodziców uczniów z niepełnosprawnościami, jak i przedstawicieli gmin, organizacji społecznych, firmy transportowej i osób sprawujących opiekę nad dziećmi w czasie transportu uczniów. Ponadto badanie obejmowało analizę danych zastanych, skarg i spraw sądowych, a także warsztat rekomendacyjny z przedstawicielami Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Ta część badania zrealizowana została przez firmę Bluehill.

W poniższym raporcie przedstawione zostały kluczowe wyniki obu części badania, a także wnioski i rekomendacje. Raport podzielony został na następujące części: podstawowe informacje o metodyce badania, podstawowe informacje o liczbie uczniów korzystających z transportu/zwrotu kosztów, organizacja transportu, warunki transportu i konsekwencje wykładni obowiązujących przepisów i warunków organizacyjnych. W ostatnich dwóch rozdziałach raportu zawarte zostały wnioski i rekomendacje.

Wszystkie wykorzystane w opracowaniu wykresy pochodzą z raportu firmy Opinia 24, zaś wszystkie cytaty z raportu firmy Bluehill.

Podstawowe informacje o metodyce badania

Przeprowadzone badanie składało się z dwóch komponentów: ilościowego i jakościowego. Poniżej opisano założenia, a także procedury badawcze i analityczne dla obu części badania.

1. Metodyka badania ilościowego

Celem badania ilościowego było zobrazowanie praktyki prawa oświatowego w zakresie transportu uczniów z niepełnosprawnościami. Badanie zostało przeprowadzone za pomocą ankiety CAWI/CATI skierowanej do przedstawicieli samorządów gminnych. Ankiety wysłano do wszystkich gmin w Polsce, a odpowiedzi uzyskano od 845 spośród 2477 gmin, co dało stopę zwrotu na poziomie 35%. Próba była reprezentatywna pod względem typu gmin (miejska, wiejska, miejsko-wiejska) oraz województw, choć niski udział gmin z województwa dolnośląskiego, spowodowany okresem powodziowym, może

wpływać na interpretację wyników. Ze względu na niską liczebność gmin w niektórych województwach dane te mają charakter poglądowy.

Ze względu na osiągnięcie próby reprezentatywnej pod względem geograficznym w analizie wyników zastosowano dodatkowy podział gmin według dochodu na jednego mieszkańca. Przyjęto cztery kategorie: najuboższe gminy (25% badanych gmin z dochodem do 4 399 zł na mieszkańca), raczej ubogie gminy (dochód od 4 399,1 do 4 962 zł), raczej bogate gminy (dochód od 4 962,1 do 5 290 zł) oraz najbogatsze gminy (dochód powyżej 5 290,1 zł). Podział ten pozwolił na uwzględnienie kategorii dochodowej przy analizie wyników.

Wykonawca badania przygotował bazę teleadresową umożliwiającą kontakt z osobami odpowiedzialnymi za organizację transportu lub pracownikami wydziałów oświaty/edukacji w urzędach gmin. Badanie trwało od 23 września do 18 października 2024 roku.

Dane zebrane w ankietach zostały zintegrowane na poziomie pojedynczej gminy (na podstawie kodu terytorialnego) z ogólnopolską bazą danych Systemu Informacji Oświatowej (SIO) dostarczoną przez Zamawiającego. Baza ta zawierała informacje o gminach zamieszkania uczniów (województwo, powiat, typ gminy), liczbie uczniów (w tym uczniów z SPE – specjalnymi potrzebami edukacyjnymi), ich formach edukacji (np. edukacja domowa, ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze), a także o szkołach, do których uczęszczają (publiczne/niepubliczne, ogólnodostępne/specjalne).

Przed realizacją właściwego badania przeprowadzono pilotaż narzędzia badawczego. Na podstawie wyników pilotażu Wykonawca, we współpracy z Zamawiającym, dokonał korekty narzędzia badawczego.

2. Metodyka badania jakościowego

Celem badania jakościowego było uzyskanie pogłębionych informacji na temat oceny jakości i dostępności usług transportu oraz ich dostosowania do indywidualnych potrzeb uczniów.

W badaniu wykorzystano następujące techniki badawcze:

- Analizę desk research: obejmowała one dane wtórne z raportów, artykułów prasowych, skarg oraz spraw sądowych, co umożliwiło identyfikację kluczowych problemów i opracowanie narzędzi badawczych.
- Wywiady pogłębione (IDI): przeprowadzono rozmowy z rodzicami dzieci z niepełnosprawnościami, przedstawicielami gmin, organizacji społecznych oraz firm transportowych.
- Grupy fokusowe (FGI): pozwoliły na wymianę opinii między różnymi grupami interesariuszy.
- Warsztat rekomendacyjny: zorganizowany z udziałem przedstawicieli Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w celu wypracowania wniosków i rekomendacji.

Badanie objęło pięć kluczowych grup:

- Rodziców dzieci z niepełnosprawnościami, którzy oceniali jakość transportu i wskazywali bariery organizacyjne.
- Przedstawiciele samorządów odpowiedzialnych za realizację ustawowych obowiązków w zakresie transportu.
- Opiekunów uczestniczących w procesie dowozu.
- Przedstawiciele organizacji społecznych wspierających osoby z niepełnosprawnościami.
- Przedstawicielkę firmy transportowej.

Szczegółową strukturę próby badanej przedstawia tabela poniżej:

Tabela 1. Struktura próby w badaniu jakościowym (źródło: raport Bluehill)

Technika	Rodzaj respondentów	Próba
Analiza danych zastanych	Nie dotyczy	Nie dotyczy
	Rodzice uczniów z niepełnosprawnościami	2 grupy (w każdej po 4 uczestników)
FGI	Przedstawiciele samorządów	2 grupy (w pierwszej grupie 4 uczestników, w drugiej 6 uczestników)
	Przedstawiciele organizacji społecznych	1 grupa (4 uczestników)
IDI	Rodzice uczniów z niepełnosprawnościami	10 wywiadów
	Przedstawiciele samorządów	4 wywiady
	Opiekunowie uczniów z niepełnosprawnościami	1 wywiad
	Przedstawiciele organizacji społecznych	4 wywiady
	Przedstawiciel firmy transportowej	1 wywiad
Warsztat rekomendacyjny	Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich	1 warsztat

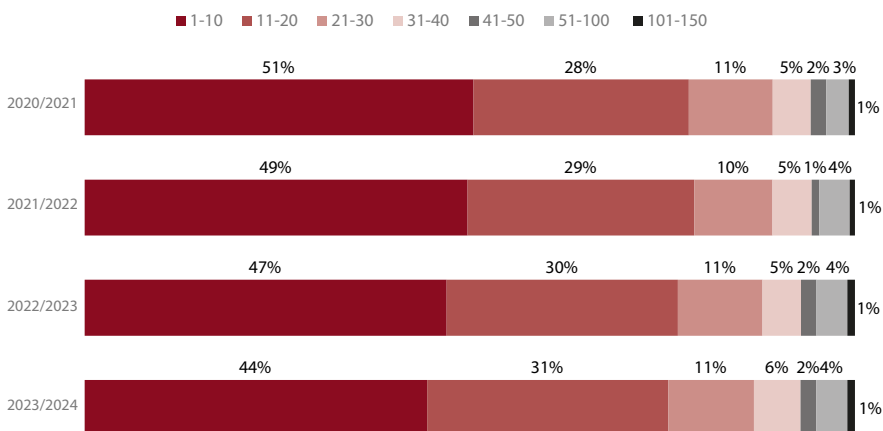
Podstawowe informacje o sposobie realizacji obowiązku zapewnienia przez gminy transportu uczniom z niepełnosprawnościami

W tej części opracowania przedstawione zostały podstawowe dane dotyczące liczby uczniów z niepełnosprawnością korzystających z uprawnień i kosztów transportu/zwrotu kosztów z perspektywy gmin. Wskazano także, jak wygląda wskaźnik obciążenia transportem w poszczególnych typach gmin i jakie są jego uwarunkowania.

1. Liczba uczniów z niepełnosprawnością korzystających z uprawnień

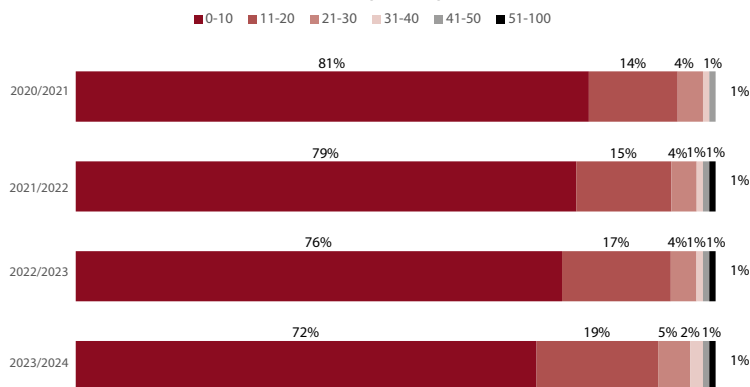
Jak pokazało przeprowadzone badanie ankietowe, liczba uczniów korzystających z uprawnień do transportu uzależniona jest od wielkości gminy i w analizowanych latach utrzymuje się na podobnym poziomie, z nieznacznym wzrostem w latach 2023/2024 (mediana 2023/2024-12, mediana 2020/2021-10). Szczegółowy rozkład odpowiedzi na pytanie o liczbę uczniów z niepełnosprawnościami korzystających z usługi transportu przedstawia wykres 1.

Wykres 1. Liczba uczniów z niepełnosprawnościami mieszkających na terenie gminy i korzystających z usługi transportu w poszczególnych latach (N2020/2021=738; N2021/2022=746; N2022/2023=758; N2023/2024=771) (źródło: raport Opinia24)



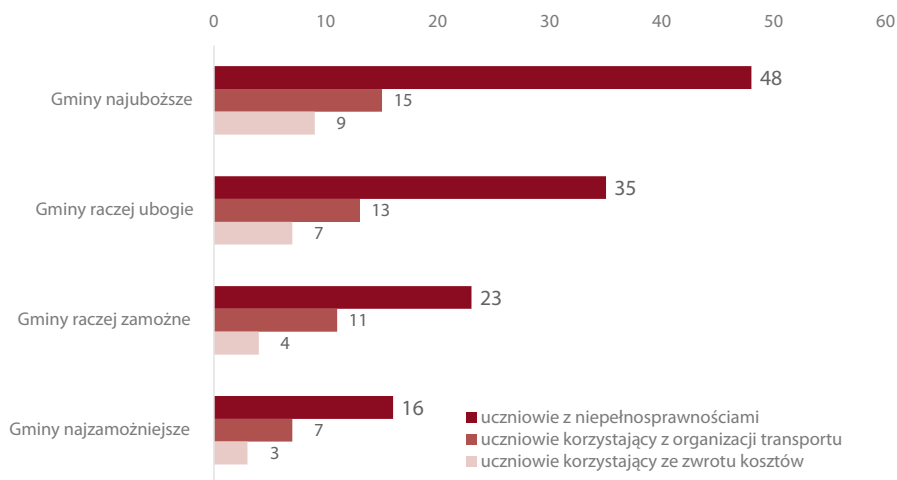
Podobnie sytuacja przedstawia się w zakresie korzystania ze zwrotu kosztów transportu, gdzie również obserwowalny jest nieznaczny wzrost mediany (2020/2021-5; 2023/2024-6). Szczegółowy rozkład odpowiedzi na pytanie o liczbę uczniów z niepełnosprawnościami mieszkających na terenie gminy korzystających ze zwrotu kosztów w poszczególnych latach przedstawia wykres 2.

Wykres 2. Liczba uczniów z niepełnosprawnościami mieszkających na terenie gminy i korzystających ze zwrotu kosztów w poszczególnych latach (N2020/2021=738; N2021/2022=746; N2022/2023=758; N2023/2024=771) (źródło: raport Opinia24)



Badanie pokazało, że im niższy dochód gminy na mieszkańca, tym większa liczba uczniów z niepełnosprawnościami zamieszkałych na jej terenie. W najuboższych gminach mediana liczby takich uczniów wynosi 48, podczas gdy w najzamożniejszych gminach jest to 15. Zależność ta przekłada się również na liczbę uczniów korzystających z transportu organizowanego przez gminę: w najuboższych gminach mediana wynosi 15 uczniów, a w najzamożniejszych – 7. Podobna tendencja dotyczy zwrotu kosztów transportu – w najuboższych gminach mediana wynosi 9 uczniów, a w najzamożniejszych 3. Co więcej, w gminach o niższym poziomie dochodów częściej przyznawano zwrot kosztów transportu (37,5% w gminach najuboższych i 35% w raczej ubogich). Widać to na wykresie 3.

Wykres 3. Liczba uczniów z niepełnosprawnościami korzystających z organizacji transportu i zwrotu kosztów a dochód gminy na 1 mieszkańca (mediana) (źródło: raport Opinia 24)



2. Koszt organizacji transportu i wskaźniki obciążenia transportem

W roku szkolnym 2020/2021 średni koszt transportu jednego ucznia wynosił **8 281 zł**, natomiast w 2023/2024 wzrósł do **13 280 zł**. Kwota ta obejmuje zarówno wydatki związane z organizacją transportu, jak i zwrotem kosztów. Odsetek gmin deklarujących wydatki w przedziale od 1 000 do 10 000 zł zmniejszył się z 66% w roku szkolnym 2020/2021 do 45% w roku szkolnym 2023/2024, podczas gdy liczba gmin wskazujących na koszty przekraczające 10 000 zł wzrosła dwukrotnie – z 26% do 53%. Gminy wiejskie częściej niż inne deklarowały średnie wydatki na transport ucznia powyżej 10 000 zł.

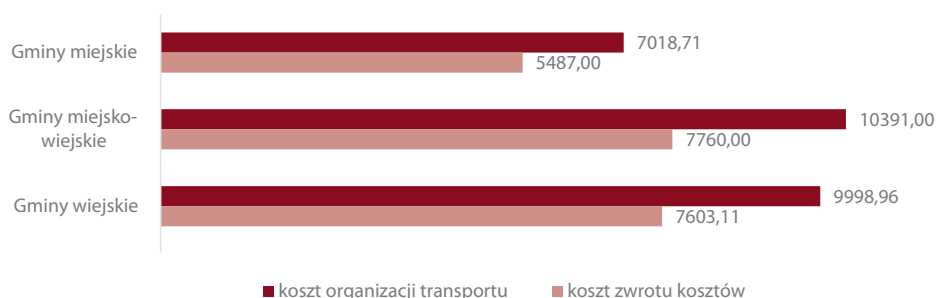
W okresie od 2020 do 2024 roku średnie koszty zwrotu transportu jednego ucznia wzrosły niemal czterokrotnie – z poziomu 2 732 zł w roku szkolnym 2020/2021 do 9 478 zł w roku szkolnym 2023/2024. Udział gmin mieszczących się w przedziale od 1 000 do 10 000 zł zmniejszył się z 79% w roku szkolnym 2020/2021 do zaledwie 60% w roku szkolnym 2023/2024. Jednocześnie odsetek gmin deklarujących wydatki powyżej 10 000 zł wzrósł znacząco – zaledwie 2% w roku szkolnym 2020/2021 do aż 37% w roku szkolnym 2023/2024.

W latach szkolnych 2020/2021 i 2021/2022 gminy miejskie najczęściej przeznaczały na zwrot kosztów transportu jednego ucznia kwoty mieszczące się w przedziale od 501 do 1 000 zł. Jednak w latach szkolnych od 2022/2023 do 2023/2024 dominowały wydatki na poziomie od 1 001 do nawet 10 000 zł, co wskazuje na wyraźny wzrost obciążeń finansowych związanych z refundacją kosztów transportu.

Ogólny wzrost kosztów transportu uczniów, zarówno organizowanego przez gminy, jak i refundowanego, jest szczególnie widoczny w ostatnich latach. Coraz więcej gmin

deklaruje wydatki przekraczające próg powyżej 10 tysięcy złotych, co stanowi rosnące wyzwanie dla ich budżetów.

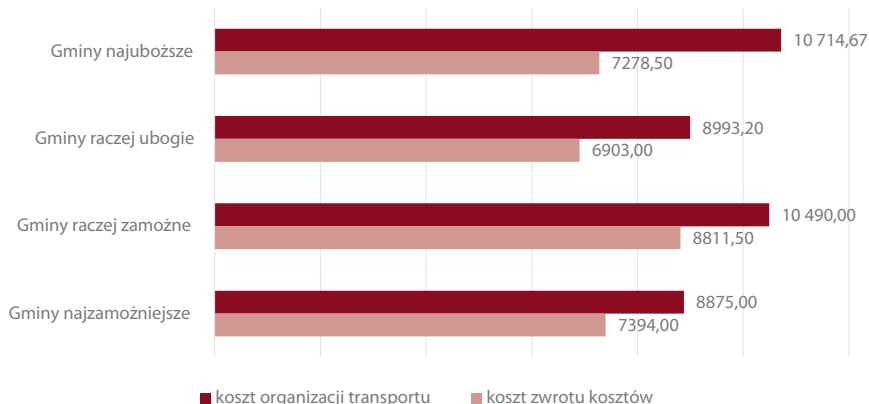
Wykres 4. Uśredniony koszt organizacji transportu i zwrotu kosztów na jednego ucznia a typ gminy (mediana) (źródło: raport Opinia 24)



Przeprowadzone badanie ilościowe pokazało, że najwyższe koszty organizacji transportu występują w najuboższych gminach, gdzie liczba uczniów wymagających transportu jest największa. W gminach raczej ubogich zauważalny jest także wysoki udział zwrotu kosztów w całkowitych wydatkach na transport, który wynosi aż 30%. Korelacja między poziomem dochodu a kosztami transportu wynika przede wszystkim z większej liczby uczniów z niepełnosprawnościami zamieszkujących gminy o niższym dochodzie. Mediana liczby uczniów ze szczególnymi potrzebami edukacyjnym wynosi tam aż 31, podczas gdy w gminach zamożnych jest to tylko 12.

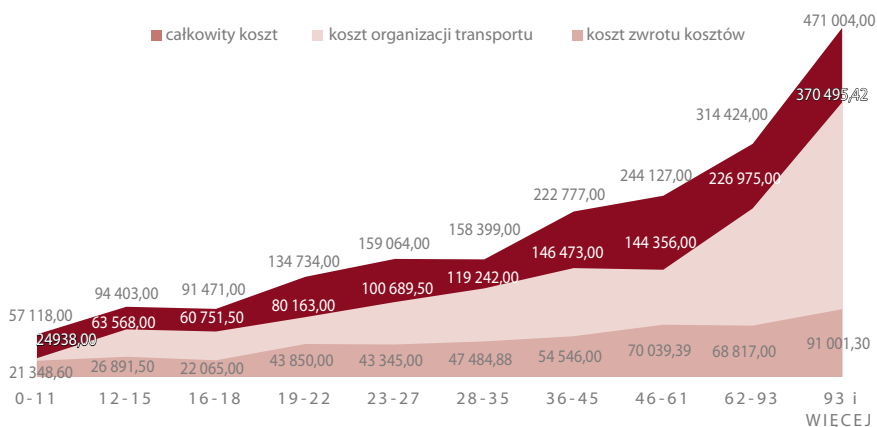
Uśredniony koszt organizacji transportu na jednego ucznia jest najwyższy w gminach z najniższym dochodem na jednego mieszkańca i wynosi 10 714,67 zł, a także w gminach raczej zamożnych (10 490 zł). Średnia wysokość zwrotu kosztów jest najwyższa natomiast w gminach raczej zamożnych (8 811,5 zł). Szczegółowe kwoty dla gmin o poszczególnym poziomie zamożności pokazuje wykres 5.

Wykres 5. Uśredniony koszt organizacji transportu i zwrotu kosztów na jednego ucznia a dochód gminy na jednego mieszkańca (mediana) (źródło: raport Opinia 24)



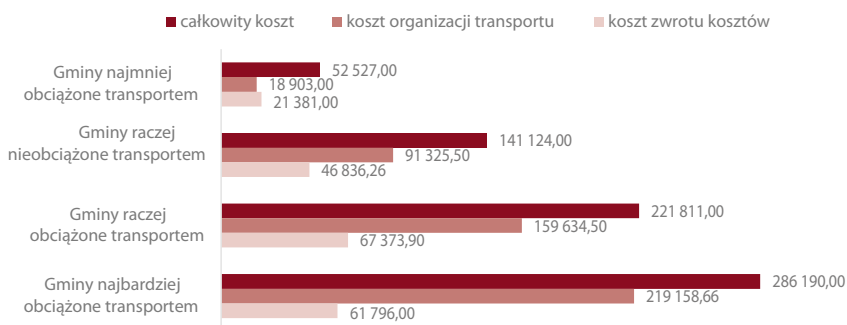
Koszty transportu rosną proporcjonalnie do liczby uczniów z niepełnosprawnościami zamieszkujących daną gminę. Najbardziej dynamiczny wzrost wydatków obserwuje się w gminach, gdzie mieszka 46 lub więcej uczniów korzystających z transportu. Kluczowym czynnikiem wpływającym na wzrost kosztów są wydatki związane z organizacją transportu, które obejmują zarówno utrzymanie floty pojazdów, jak i zatrudnienie opiekunów oraz kierowców przeszkolonych do pracy z dziećmi o specjalnych potrzebach. Pokazuje to wykres 6.

Wykres 6. Koszt organizacji transportu i zwrotu kosztów a liczba uczniów ze szczególnymi potrzebami edukacyjnym mieszkających w gminie (mediana) (źródło: raport Opinia 24)



Im wyższy **wskaźnik obciążenia transportem** (stosunek kosztów organizacji i zwrotu kosztów za zapewnienie transportu do dochodu gmin), tym większa mediana liczby uczniów z niepełnosprawnościami mieszkającej w danej gminie (od 18 do 35, przy czym w gminach raczej obciążonych i obciążonych liczba jest taka sama (35)) oraz tym większa mediana liczby uczniów korzystających ze zorganizowanego transportu (od 6 do 15). Mediana liczby uczniów korzystających ze zwrotu kosztów zwiększa się nieznacznie (od 3 do 7), a w gminach raczej i najbardziej obciążonych wartość ta jest taka sama (7).

Wykres 7. Koszt organizacji transportu i zwrotu kosztów a obciążenie transportem (mediana)
(źródło: raport Opinia 24)



Podsumowanie kluczowych informacji o uwarunkowań wpływających na zwiększenie obciążenia transportem przedstawia tabela poniżej:

Tabela 2. Cechy gminy, w której koszty realizacji transportu rosną ponad średnią i przyczyniają się do zwiększenia wskaźnika obciążenia gminy – podsumowanie (opracowanie: Opinia 24)

Zależność liczby uczniów z niepełnosprawnością od dochodu gminy

W gminach o niższym dochodzie na mieszkańca mieszka więcej uczniów z niepełnosprawnościami.

Najuboższe gminy: mediana 48 uczniów.

Najzamożniejsze gminy: mediana 15 uczniów.

Koszty transportu w zależności od dochodu gminy

Najwyższe koszty organizacji transportu występują w gminach najuboższych.

W gminach raczej ubogich najwyższy jest udział zwrotu kosztów w całkowitych wydatkach na transport (30%).

Mediana liczby uczniów ze SPE: 31 w gminach o niższym dochodzie vs. 12 w gminach zamożnych

Wpływ liczby uczniów z niepełnosprawnościami na koszty transportu

Koszty transportu rosną wraz ze wzrostem liczby uczniów z niepełnosprawnościami w gminie, szczególnie powyżej 28 uczniów.

Najbardziej dynamiczny wzrost kosztów dotyczy gmin, gdzie mieszka 46 i więcej uczniów ze SPE.

Kluczowym czynnikiem wzrostu kosztów są wydatki na organizację transportu.

Koszty organizacji transportu w zależności od liczby uczniów korzystających z usług:

Najwyższe średnie koszty organizacji transportu występują w gminach, gdzie transportem objętych jest 3-7 uczniów ze szczególnymi potrzebami edukacyjnym.

Koszty maleją wraz ze wzrostem liczby uczniów korzystających z transportu, szczególnie w gminach z 12-14 uczniami.

Koszty zwrotu transportu w zależności od liczby uczniów korzystających z refundacji

Najwyższe średnie koszty zwrotu dotyczą gmin, gdzie mieszka: 6-7 uczniów, 12-14 uczniów, 15-17 uczniów.

Najniższe koszty zwrotu występują w gminach, gdzie mieszka: 8-9 uczniów, 10-11 uczniów, 35 i więcej uczniów.

Organizacja transportu przez gminy

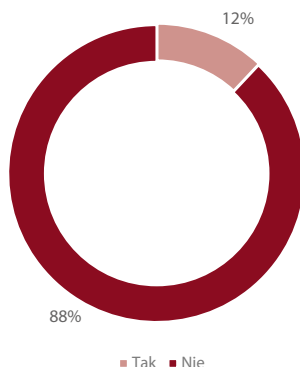
W tej części opracowania opisane zostało w jaki sposób gminy organizują usługę. Wskazano także, jak informują mieszkańców o uprawnieniu, jakie są procedury składania wniosków i warunki przyznawania transportu/zwrotu kosztów, a także na jakich zasadach podpisywane są umowy z rodzicami. Na podstawie wyników badania jakościowego opisane zostały także wskazywane przez poszczególnych uczestników tego procesu (rodziców/opiekunów, przedstawicieli organizacji społecznych, samorządów, firm transportowych itd.) problemy związane z tym obszarem.

1. Sposób organizacji transportu/zwrotu kosztów przez gminy

Gminy organizują transport uczniów z niepełnosprawnością samodzielnie lub rzadziej na zasadzie porozumienia z sąsiednią gminą.

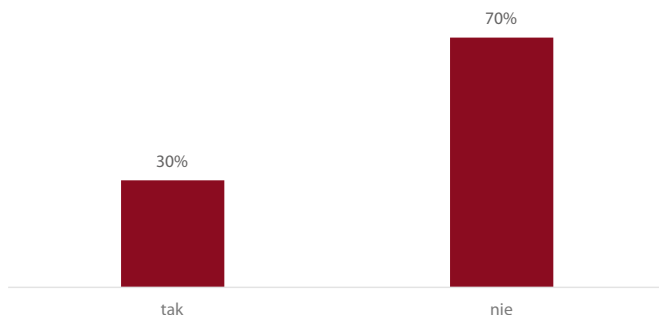
Jak pokazało badanie ankietowe, w roku 2023/2024 aż 88% deklarowało, że transport był realizowany wyłącznie w ramach ich własnych zasobów organizacyjnych i finansowych. Tylko 12% gmin wskazało, że transport odbywał się na zasadzie porozumienia z sąsiednimi gminami, co było częstsze w gminach wiejskich (14%) oraz w województwie mazowieckim (18%). Porozumienia międzygminne były stosowane głównie w celu optymalizacji tras oraz zasobów transportowych, szczególnie w rejonach o rozproszonej zabudowie.

Wykres 8. Czy w roku szkolnym 2023/2024 transport realizowany był na zasadzie porozumienia z sąsiednią gminą? N=768 (źródło: raport Opinia 24)



Gminy najczęściej korzystały z własnych środków transportowych lub zlecały przewozy prywatnym przedsiębiorcom. Transport organizowany przez samorzządy obejmował zarówno dowozy zbiorowe, jak i indywidualne, dostosowane do potrzeb uczniów. W roku 2023/2024 ponad jedna trzecia (70%) badanych gmin w latach 2023/2024 organizowała transport samodzielnie. 30% respondentów deklarowało, że korzystało z pomocy innych podmiotów. Szczegółowy rozkład odpowiedzi na to pytanie pokazuje wykres 9.

Wykres 9. Czy w roku szkolnym 2023/2024 gmina organizowała transport samodzielnie? N=773 (źródło: raport Opinia 24)



Organizacja transportu samodzielnie przez gminy przybierała różne formy. Najczęściej z jednego środka transportu korzystało od 1 do 10 uczniów. Taka sytuacja była szczególnie widoczna w przypadku, gdy gmina wykupywała lub refundowała bilety na transport publiczny – aż 75% gmin wskazało, że właśnie w tej formie przewozu liczba uczniów była najmniejsza. Rzadziej zdarzało się, by z jednego środka transportu korzystało od 11 do 20 uczniów; dotyczyło to głównie specjalistycznych przewozów organizowanych przez gminę własnymi pojazdami (32%). Jeszcze rzadziej, bo tylko w 10% przypadków, z jednego środka transportu korzystało od 21 do 30 uczniów – najczęściej były to przewozy zlecane

prywatnym firmom lub organizacjom społecznym, które nie były specjalnie dostosowane do potrzeb uczniów z niepełnosprawnościami.

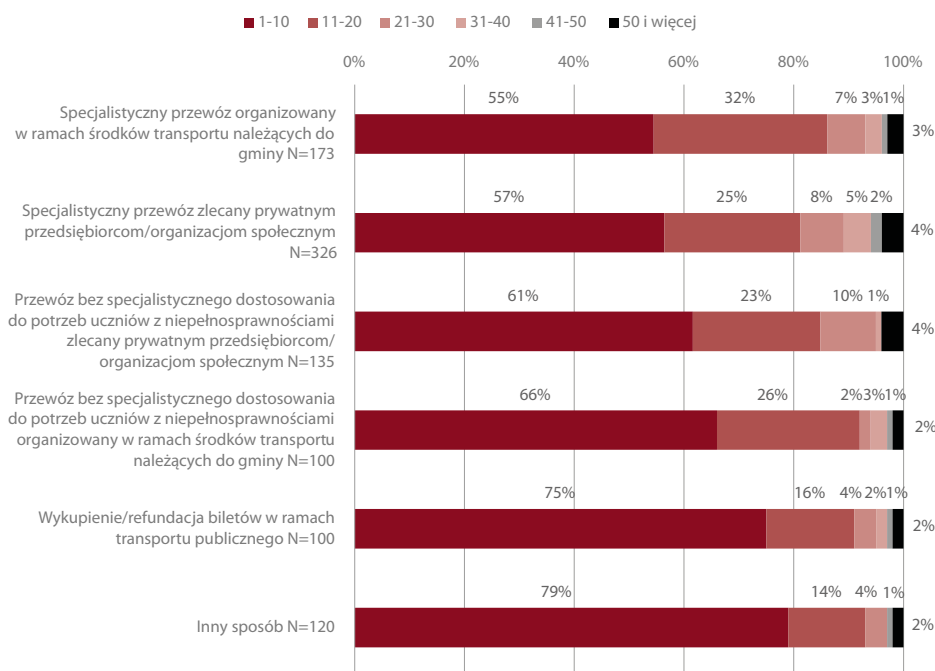
Warto także dodać, że zlecenie organizacji transportu podmiotom zewnętrznym wiąże się także z szeregiem problemów i wyzwań, które ujawniło badanie jakościowe. Zwracano uwagę na krótki okres podpisywania umów, co w znaczący sposób utrudnia inwestowanie w nowe pojazdy, a także na kwestie niewystarczających dla zapewnienia jakości transportu kryteriów wyboru oferty.

Co najgorsze, te umowy są zawierane na krótki czas z gminami, bo to jest na rok. Nawet zakup nowych samochodów leasingowych i tak dalej często bywa trudny, bo po roku możemy równie dobrze przegrać przetarg i tu jest problem. (przedstawiciel firmy transportowej, gmina miejska)

Przez te coroczne przetargi tracimy pracowników. Często jest tak, że niestety ci pracownicy przychodzą do firmy konkurencyjnej, jeżeli zgodzą się na tamte warunki, które są, często po prostu w ogóle przestają pracować i to się wiąże, że tak powiem, ze wszystkimi aspektami. I tych dzieci, i ludzi, i busów, i tak dalej. Właśnie ta niepewność w tym transporcie jest straszna po prostu i te przetargi co 10 miesięcy to jest naprawdę często gwoździem do trumny takich firm. (przedstawiciel firmy transportowej, gmina miejska)

Jeśli spojrzymy na najczęściej występującą liczbę uczniów korzystających z danej formy transportu (medianę), to najwięcej dzieci przewożono specjalistycznymi pojazdami należącymi do gminy – tu mediana wynosiła 10 uczniów. Trochę mniej uczniów (mediana 9) korzystało ze specjalistycznych przewozów zleczanych prywatnym firmom lub organizacjom społecznym. Przewozy bez specjalistycznego dostosowania, zlecane na zewnątrz, obejmowały jeszcze mniej uczniów (mediana 8), a przewozy bez dostosowania organizowane przez gminę – medianę 7 uczniów. Najmniej uczniów korzystało z wykupionych lub refundowanych biletów na transport publiczny (mediana 3). Szczegółowy rozkład odpowiedzi na pytanie o formy transportu organizowanego przez gminę w roku 2023/2024 przedstawia wykres 10.

Wykres 10. Liczba uczniów z niepełnosprawnościami, dla których był organizowany transport (nawet jeżeli przez krótszy czas) w poszczególnych formach, w roku 2023/2024 (źródło: raport Opinia 24)



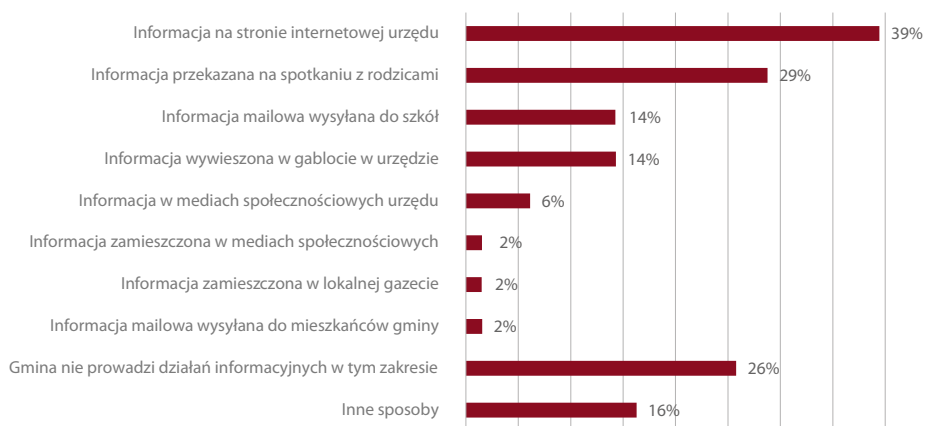
Wśród innych sposobów organizowania transportu, najczęściej pojawiającymi się były: dowóz przez rodziców/zwrot kosztów dowozu (65%), przewóz organizowany przez placówkę oświatową (19%), a także porozumienie między gminami/powiatowo-gminne (15%).

2. Informowanie przez gminy o uprawnieniu

Badanie pozwoliło na uzyskanie pogłębionych informacji dotyczącego tego, czy i w jaki sposób gminy informują mieszkańców o możliwościach i formach złożenia wniosku o zapewnienie transportu i opieki lub zwrotu kosztów transportu realizowanego samodzielnie przez rodziców.

Jak pokazało przeprowadzone badanie ankietowe, najczęstsza formą (39% gmin) jest umieszczenie informacji na stronie. Warto także zauważyć, że ¼ gmin (26%) nie prowadzi działań w tym zakresie. Szczegółowy rozkład odpowiedzi na pytanie dotyczące sposobów informowania mieszkańców pokazuje wykres 11.

Wykres 11. Sposoby przekazania przez gminę informacji o możliwości i formie złożenia wniosku o zapewnienie transportu i opieki lub zwrot kosztów transportu realizowanego samodzielnie przez rodziców (wszystkie stosowane formy) N=768 (źródło: raport Opinia 24)



Jeśli chodzi o sposób finansowania działań informacyjnych, to wskazano, że najczęściej wykorzystywane są do tego środki własne (28%). 3% badanych wymieniło subwencje ogólne, a 1% – dotacje celowe. Należy podkreślić, że ponad dwie trzecie (68%) badanych gmin nie finansuje takich działań informacyjnych.

Z kolei przeprowadzone wywiady pogłębione, przede wszystkim z rodzicami i przedstawicielami organizacji społecznych pokazały, że problemem jest kwestia **niewystarczającej informacji o ofercie**.

Respondenci, którzy wzięli udział w badaniu podkreślali, że brakuje im informacji o szczegółach oferty proponowanej przez gminę. Nie mają także wiedzy o procedurach, szczegółowych zasadach i harmonogramie. Jak wskazywano zdarza się, że wiedza o dostępnych rozwiązaniach w tym zakresie przekazywana jest pocztą pantoflową od innych rodziców, przedstawicieli organizacji pozarządowych lub też samej szkoły. W ich ocenie brakuje dostępu do kompleksowej wiedzy o ofercie w zakresie transportu i procedurach związanych z uzyskaniem uprawnienia, a także inicjatywy gminy by informować o ofercie w tym zakresie. Problem ten obrazują poniższe cytaty:

Trudno było nazwać to w ogóle ofertą i była to oferta, która nie była dostępna dla rodziców, osób opiekuńczych, osób z niepełnosprawnościami z tego prostego powodu, że była bardzo zakamuflowana, bardzo nieczytelna, trochę strasząca formalnościami i niezrozumiała... (przedstawiciel organizacji społecznych, gmina miejska)

Gmina mi nic nie zaoferowała. Transport otrzymałam od MOPS-u. Szkoła mnie poinformowała, ale tylko o MOPS-ie. Z gminy nie dostałam żadnej informacji.

(...) Szkoła nic nie wiedziała o szczegółach, tylko po prostu mi powiedziała – zwróć się do MOPS-u i tam się wszystkiego dowiesz. (rodzic dziecka ze spektrum autyzmu, gmina miejska)

Gmina nie udzieliła mi żadnych informacji. Dowiedziałam się o takich możliwościach od innej matki. (rodzic dziecka z niepełnosprawnością ruchową i intelektualną, gmina wiejska)

Jak wybrzmiało z wypowiedzi badanych rodziców, brak rozeznania w możliwościach utrudnia podjęcie opartej na rzetelnej wiedzy decyzji i może powodować zagubienie, a także utratę zaufania do publicznego systemu wsparcia i samodzielne poszukiwanie rozwiązań.

W wypowiedzi rodziców którzy wzięli udział w badaniu jakościowym pojawił się także wątek wskazujący na problem **ograniczonego zakresu oferty** w poszczególnych gminach. Obrazują to poniższe cytaty:

Wystąpiliśmy do wójta naszej gminy o dowóz naszego syna do szkoły. Jednak nasza gmina jest bardzo mała i wójt nam zakomunikował, że nie ma oprócz nas dzieci z niepełnosprawnościami, które by wymagały dowożenia do szkół i gmina nie posiada takiego transportu. Więc nam tutaj zaproponował, że możemy dowozić własnym transportem na podstawie umowy i później będą zwracane nam koszty dojazdu. (rodzic dziecka z niepełnosprawnością)

Jeżeli chodzi o ofertę gmin, najczęściej mają bardzo sprecyzowany budżet i bardzo sprecyzowaną propozycję. To znaczy wolą, żeby rodzice dowozili sami, a oni zwrócą koszty. (przedstawiciel organizacji społecznej w gminie miejskiej)

Badanie jakościowe nie pozwala jednak na określenie skali tego problemu.

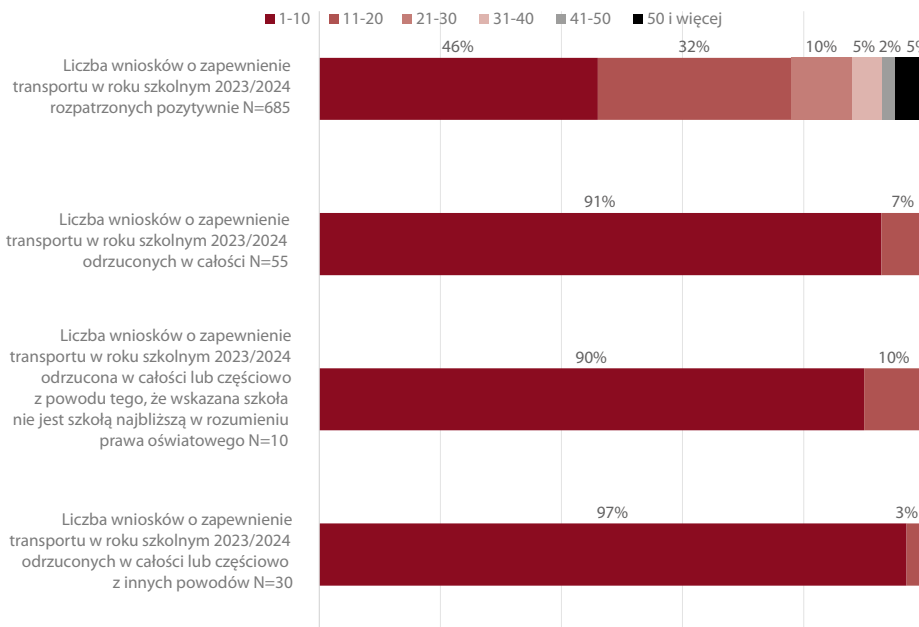
3. Wnioski o transport/zwrot kosztów i ocena procedury ich składania

Jak pokazało przeprowadzone badanie ankietowe, w roku szkolnym 2023/2024 większość wniosków o transport dla uczniów z niepełnosprawnościami została rozpatrzona przez gminy pozytywnie – tak wynika z badania ilościowego. Aż 78% przedstawicieli gmin zadeklarowało, że przyjęli do realizacji maksymalnie 20 wniosków, a najczęściej powtarzającą się liczbą było 12 zaakceptowanych wniosków. W 22% gmin liczba pozytywnie rozpatrzonych wniosków przekroczyła 20, przy czym w 5% gmin zatwierdzono nawet ponad 50 takich wniosków.

Odrzucanie wniosków należało do rzadkości – najczęściej były to pojedyncze przypadki, a mediana odrzuconych wniosków wyniosła 2. W sytuacjach, gdy powodem odmowy była niezgodność z przepisami mediana wynosiła tylko 1. Warto zauważyć, że

zwrot kosztów transportu był częściej przyznawany w gminach o niższych dochodach: w najuboższych gminach dotyczyło to 37,5% przypadków, a w gminach raczej ubogich – 35%. Szczegółowe dane dotyczące liczby rozpatrzonych pozytywnie i negatywnie wniosków ilustruje wykres 12.

Wykres 12. Liczba rozpatrzonych pozytywnie oraz odrzuconych wniosków o zapewnienie transportu w roku szkolnym 2023/2024 (źródło: raport Opinia 24)

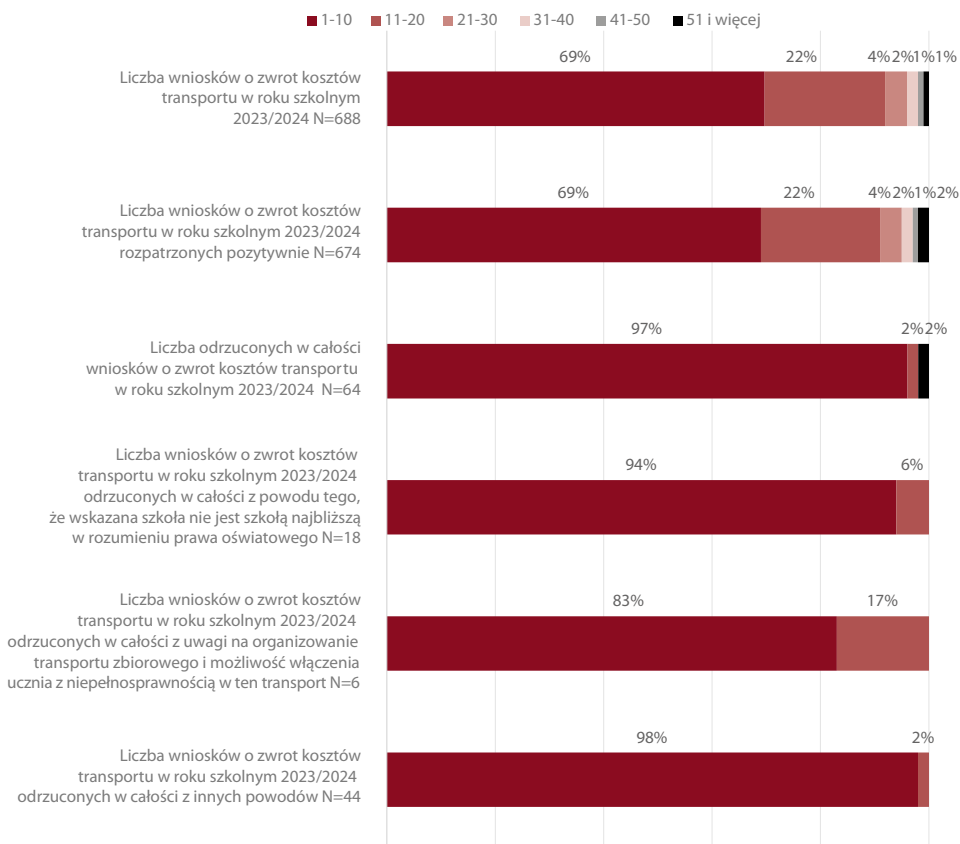


Podobnie jak w przypadku wniosków o zapewnienie transportu, najczęstszym powodem odrzucenia wniosków o zwrot kosztów transportu w roku szkolnym 2023/2024 było niespełnienie kryterium wieku. Na powód ten wskazało aż 55% badanych gmin. W dalszej kolejności jako powód odmowy wymieniano niepełnosprawność ucznia (20%), a także niespełnienie wymogów ustawowych (11%). W 5% przypadków przyczyną odrzucenia była lokalizacja szkoły – wskazana placówka nie była w ocenie samorządu najbliższą w rozumieniu przepisów prawa oświatowego.

Podobnie sytuacja przedstawia się jeśli chodzi o zwrot kosztów transportu. W roku szkolnym 2023/2024 zdecydowana większość wniosków o zapewnienie transportu uczniów z niepełnosprawnościami została jednak rozpatrzona pozytywnie. Aż 78% przedstawicieli gmin zadeklarowało, że pozytywnie rozpatrzyli do 20 wniosków, przy czym mediana wyniosła 12. Pozostałe 22% gmin wskazało, że rozpatrzyły ponad 20 wniosków, z czego 5% gmin zatwierdziło więcej niż 50 wniosków. Odrzucenie wniosków zdarzało się sporadycznie – mediana liczby odrzuconych wniosków wyniosła 2, a w przypadku odmowy z powodu

braku zgodności ze wskazaniami prawa oświatowego lub innych przyczyn, mediana wynosiła tylko 1. Szczegółowy rozkład odpowiedzi na to pytanie pokazuje wykres 13.

Wykres 13. Liczba pozytywnie rozpatrzonych i odrzuconych wniosków o zwrot kosztów transportu uczniów z niepełnosprawnościami w roku szkolnym 2023/2024 (źródło: raport Opinia 24)



Jak pokazało przeprowadzone badanie jakościowe, badani rodzice dzieci z niepełnosprawnościami napotykają na szereg trudności związanych z procedurą składania wniosków. Wynikają one zarówno z wymogów formalnych, jak i braku wsparcia ze strony gmin.

Problemy te można scharakteryzować następująco:

- **Brak kontaktu ze strony gminy**

Badani rodzice mówili o tym, że nie są informowani o czasie oczekiwania i nie wiedzą, z kim mają się kontaktować w tej sprawie. Obrazują to poniższe cytaty:

Złożyłam wniosek w lipcu i kazali mi czekać. Między lipcem a wrześniem nikt się ze mną nie kontaktował. 1 września, ja poszłam do szkoły na rozpoczęcie roku i poszłam do pani dyrektor i pytam się, czy syn ma przyznanego tego busa. I ona mówi, żebym się tam, gdzie składałam wniosek dowiadywała. I wtedy ja wróciłam domu, zadzwoniłam do MOPS-u, MOPS kazał mi czekać na kierowcę, że się do mnie zgłosi kierowca. I dokładnie tak to wyglądało. (rodzic dziecka ze spektrum autyzmu, gmina miejska)

Złożyłam podanie i później zero informacji z gminy. Tak naprawdę dostałam telefon do przewoźnika i to bardziej dogadałam się z przewoźnikiem o tym, jak ma wyglądać ten transport, natomiast gmina w ogóle mnie nie informowała. Nawet nie dostałam informacji na piśmie. (...) Dlaczego o tym mówię? Dlatego, że dopiero w tym roku, w zeszłym roku, przepraszam, pierwszy raz dostałam pismo informacyjne, że został mi przyznany dojazd. (rodzic dziecka z niepełnosprawnością sensoryczną, gmina miejska)

- **Długi, nieokreślony czas oczekiwania na przyznanie transportu**

W wywiadach wybrzmiał problem długiego oczekiwania na decyzję o przyznaniu uprawnienia. Wskazywano, że zdarzają się sytuacje, że decyzje są podejmowane tuż przed rozpoczęciem roku szkolnego, co utrudnia organizację życia rodzinnego. Jak zauważyła jedna z rozmówczyń, matka dziecka z niepełnosprawnością sprzężoną:

Dowiedziałam się o przyznaniu transportu dopiero na tydzień przed rozpoczęciem zajęć. Nie miałam czasu na przygotowanie dziecka ani na ustalenie szczegółów.

Problem ten wybrzmiał także z perspektywy badanych przedstawicieli samorządów. Zwracali oni uwagę na fakt, że niezależnie od tego kiedy rodzice/opiekunowie złożą wniosek o przyznanie transportu lub jego dofinansowaniu, decyzja może zapaść dopiero wtedy kiedy wszyscy zainteresowani złożą swoje wnioski i jasne jest, jaka jest skala zapotrzebowania na usługę. Jako sposób radzenia sobie z tym problemem wskazywano zbieranie przez gminy wstępnych informacji ze szkół i szacowanie zapotrzebowania na tej podstawie.

Traktujemy wszystkich indywidualnie i czasami tak się staramy zrobić, żeby to było praktycznie z dnia na dzień. Jeżeli rodzic, w czerwcu występuje o zwrot kosztów dowozu albo o jakąś nową umowę albo o to, żeby zapewnić ten dowóz, jak ten rok szkolny się jeszcze nie zakończył, bo ten rok szkolny trwa do końca sierpnia, to ja nie jestem w stanie określić rodzicowi, nie wiem, 30 czerwca, co będzie 1 września, tak? Bo ja nie wiem, ile tych rodziców będę miała. To jest cała logistyka (...). Nie jestem w stanie przewidzieć, może mi złożyć w międzyczasie 50 rodziców wnioski, więc wszystko się rozjedzie, to co postanowię w czerwcu, tak? (przedstawiciel samorządów z gminy wiejskiej)

- **Stopień skomplikowania dokumentów**

Wskazywano także na kwestię dużego stopnia skomplikowania dokumentów, których wypełnienie jest konieczne, by uzyskać dostęp do usługi. Z perspektywy badanych rodziców dokumenty te napisane są trudnym językiem, brakuje im też jasnej instrukcji w jaki sposób należy je wypełnić.

Dla mnie te dokumenty dotyczące wniosku to jakaś czarna magia. Ciężko było cokolwiek zrozumieć. (rodzic/osoba pracująca w organizacji społecznej (dziecko ze spektrum autyzmu, gmina miejska)

Ponadto pojawiały się zastrzeżenia co do konieczności szczegółowego uzasadnienia wyboru placówki edukacyjnej, a także braku jednolitych wytycznych dotyczących wymaganych dokumentów.

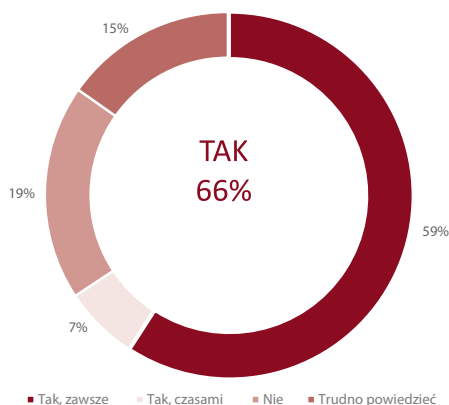
Rodzice muszą przedstawić nie tylko orzeczenie, ale też szczegółowe uzasadnienie, dlaczego wybrana placówka jest najlepsza dla dziecka. To rodzi frustrację, bo urzędnicy często kwestionują nasze wybory. (rodzic dziecka z niepełnosprawnością ruchową, gmina miejska)

4. Definicja „najbliższej szkoły” i jej znaczenie

Jednym z najbardziej krytycznych aspektów procedury przyznawania transportu jest interpretacja pojęcia „najbliższej szkoły”. Zgodnie z przepisami gminy mają obowiązek zapewnić transport lub zwrot kosztów dowozu do najbliższej placówki, która może realizować zalecenia zawarte w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego. Brak precyzyjnej definicji tego terminu prowadzi jednak do nieporozumień między rodzicami a samorządami.

Jak pokazało przeprowadzone badanie ilościowe, 59% gmin zawsze weryfikuje, czy wskazana szkoła jest najbliższą w rozumieniu prawa oświatowego. Takiej procedury nie stosuje tylko 19% gmin. Szczegółowy rozkład odpowiedzi na to pytanie pokazuje wykres 14.

Wykres 14. Czy gmina weryfikuje to, czy wskazana we wniosku szkoła jest najbliższą w rozumieniu prawa oświatowego? N=761 (źródło: raport Opinia 24)



Najczęściej gminy weryfikują, czy wskazana we wniosku szkoła jest najbliższą w rozumieniu prawa oświatowego poprzez sprawdzenie odległości do tej szkoły (50%). Niespełna jedna trzecia badanych (31%) wymienia możliwość realizacji zadań przez placówkę, w przypadku 17% ankietowanych to, czy wskazana szkoła jest najbliższa wynika wprost z orzeczenia, natomiast 14% urzędów sprawdza daną szkołę w wykazie placówek.

Z przeprowadzonego badania ilościowego wynika także, że 5% wniosków o zwrot kosztów transportu zostało odrzuconych z powodu wskazania przez rodziców szkoły innej niż najbliższa w rozumieniu gminy. Tego typu decyzje prowadzą do sytuacji, w których dzieci trafiają do szkół niedostosowanych do ich potrzeb, co obniża efektywność procesu edukacyjnego i terapeutycznego.

Jak pokazało przeprowadzone badanie jakościowe, problemy z interpretacją pojęcia „najbliższej szkoły” mają swoje konsekwencje dla jakości edukacji uczniów z niepełnosprawnościami lub wiążą się ze zwiększonymi kosztami z perspektywy rodzin.

Badani rodzice wskazywali, że w praktyce wybierają szkoły specjalistyczne lub integracyjne, które oferują lepsze warunki edukacyjne i opiekę dostosowaną do rodzaju niepełnosprawności ich dzieci. Jednakże zdarza się, że gminy, powołując się na przepisy, odmawiają finansowania transportu do tych placówek, argumentując, że istnieje bliżej położona szkoła ogólnodostępna. Taka sytuacja może zmusić rodziców do samodzielnego pokrywania kosztów transportu lub rezygnacji z wybranej placówki. Pokazują to poniższe cytaty:

Gmina tłumaczyła się, że mam w swoim miejscu zamieszkania bliższą szkołę i tylko tam dostanę tego busa. Przekonywali mnie, że ta szkoła jest fantastyczna i że tego mam się trzymać. (rodzic dziecka ze spektrum autyzmu)

Teoretycznie dla mojej córki jest jedna szkoła w [nazwa miasta], gdzie mogliby ją dowozić. Tylko, że ona funkcjonalnie by sobie w tej szkole nie dała rady. Dlatego się zdecydowaliśmy na [nazwa miejscowości]. (rodzic dziecka z niepełnosprawnością sensoryczną)

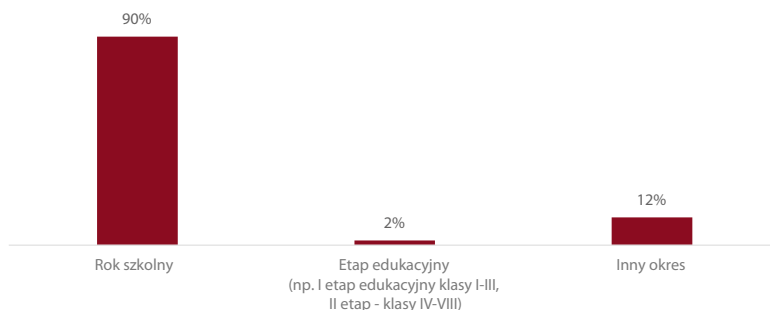
Dostałam pisemną odpowiedź odmowy, że oni zwrócą za transport, ale tylko za tę szkołę, którą mam najbliżej miejsca zamieszkania, a za inną już nie. (rodzic dziecka ze spektrum autyzmu, gmina miejska)

Tego typu decyzje ograniczają możliwość wyboru placówki najlepiej dostosowanej do potrzeb dziecka, co prowadzi do frustracji rodziców i poczucia niesprawiedliwości

5. Zawieranie umów z rodzicami/opiekunami

Przeprowadzone badanie ilościowe pozwoliło także na określenie, na jaki okres urzędy gmin zawierają umowy z rodzicami uczniów z niepełnosprawnościami na organizację transportu lub zwrot kosztów transportu. Zdecydowana większość, bo aż 90% podpisuje takie umowy na okres jednego roku szkolnego. Szczegółowy rozkład odpowiedzi na to pytanie pokazuje wykres 15.

Wykres 15. Okres na który zawierane są umowy z rodzicami na zwrot kosztów transportu. Możliwość zaznaczenia więcej niż jednej odpowiedzi. N=762 (źródło: raport Opinia 24)



W badaniu jakościowym wskazywano, że takie rozwiązanie jest podyktowane koniecznością dostosowania warunków umowy do zmieniających się potrzeb uczniów oraz sytuacji finansowej gmin. W praktyce oznacza to, że rodzice co roku muszą ponownie składać wnioski i negocjować warunki umowy, co bywa czasochłonne i obciążające administracyjnie zarówno dla rodziców, jak i dla urzędników. Obrazuje to poniższy cytat:

Każdego roku musimy przechodzić przez te same procedury, składać wnioski i czekać na decyzję. To stresujące, bo nigdy nie mamy pewności, czy transport zostanie przyznany na czas". (rodzic dziecka w spektrum autyzmu)

Warunki transportu

W tej części opracowania opisane zostały warunki, w jakich odbywa się transport. Wskazano na kwestie związane z czasem, harmonogramem dojazdu, miejscem odbioru uczniów, jakością zapewnianej w czasie transportu opieki i stanem technicznym floty.

1. Czas i harmonogram dojazdu uczniów z niepełnosprawnościami

Jak pokazało przeprowadzone badanie jakościowe, rodzice dzieci z niepełnosprawnościami zgłaszają liczne trudności związane z czasem dojazdu i harmonogramem transportu organizowanego przez gminy. W wielu przypadkach godziny odbioru dzieci nie są dostosowane do ich planu lekcji, lecz zależą od liczby uczniów w transporcie, miejsca zamieszkania kierowcy czy trasy przewozu.

Syn jest zabierany przez bus jako pierwszy. Jako pierwszy wchodzi do samochodu, a jako pierwszy z tej szkoły wychodzi, czyli on jest praktycznie najkrócej w szkole. A najdłużej jeździ. Kierowca mieszka blisko mnie i tak mu jest po prostu wygodnie. (rodzic dziecka ze spektrum autyzmu)

Podobne problemy dotyczą powrotów ze szkoły – dzieci bywają odbierane przed zakończeniem zajęć, tracąc możliwość uczestniczenia w terapii lub innych aktywnościach edukacyjnych.

Oni na przykład nie odbiorą dziecka o danej godzinie, w której kończy lekcję, tylko po prostu tak, jak zbierają inne dzieci. Może być tak, że on rano dotrze do szkoły o 8, a wróci dopiero o 17. (rodzic dziecka z niepełnosprawnością ruchową)

Długie godziny spędzane w pojazdach mają negatywny wpływ na codzienne funkcjonowanie dzieci. Rodzice zwracają uwagę na stres związany z porannym wstawaniem oraz zmęczenie wynikające z długiego czasu podróży.

Dwa dni temu moje dziecko wróciło rozhisteryzowane. Ja nie wiedziałam, co się dzieje. Ona po prostu nie była w stanie mi powiedzieć. Zaczęła płakać, bo powiedziała, że to jest słabe, że ona musi siedzieć w samochodzie tyle czasu. (rodzic dziecka z niepełnosprawnością sensoryczną)

W skrajnych przypadkach dzieci spędzają w busie nawet kilka godzin dziennie, co dezorganizuje życie rodzinne i wpływa na ich edukację.

Przedstawiciele organizacji społecznych również wskazują na problemy wynikające z niedostosowania harmonogramu transportu do potrzeb dzieci. Jak zauważył jeden z respondentów:

Rekordzista wyjeżdża o 5:30, zaczyna lekcję o 9. Proszę sobie policzyć, ile był w busie. Dla mnie to jest wykluczenie transportowe.

Te trudności są szczególnie widoczne w przypadku dzieci dowożonych na większe odległości lub korzystających z transportu zbiorowego obejmującego wiele przystanków.

Badani przedstawiciele gmin a także przedstawiciel firmy transportowej wskazują, że dopasowanie harmonogramu transportu do indywidualnych potrzeb dzieci jest wyzwaniem logistycznym i finansowym.

Nie jestem jako gmina logistycznie w stanie zapewnić tego, żeby dziecko było przywiezione o konkretnej godzinie na rehabilitację, więc dogaduję się z rodzicami – rano zabieram dziecko, a popołudniu zabiera je mama. (przedstawiciel samorządu z gminy wiejskiej)

Musimy zmieniać trasy i przesadzać dzieciaki, żeby wszystko dograć. Przybywa dzieci korzystających z transportu, a harmonogramy są coraz trudniejsze do ułożenia. (przedstawiciel firmy transportowej)

Rano ja mam godzinę stałą i auto faktycznie z rana podjeżdża, natomiast po obiedzie to ja nigdy nie wiem, o której moje dziecko będzie. (rodzic dziecka w spektrum autyzmu)

2. Miejsce odbioru uczniów

Jak pokazało przeprowadzone badanie jakościowe, dużym wyzwaniem mającym znaczenie dla jakości usługi jest miejsce odbioru uczniów.

Badani rodzice wskazywali na problem związany z tym, że pojazdy z różnych powodów nie podjeżdżają bezpośrednio pod dom dziecka. Zmusza to rodziców do doprowadzania dzieci do wyznaczonego punktu odbioru, często oddalonego od miejsca zamieszkania.

U nas jest wąska i kamienista droga, nie mamy asfaltu, więc powiedzieli mi tak, że mogą mi zabrać dziecko z miejsca docelowego, czyli ze stacji benzynowej, kilometr jest ona od nas. Ja musiałabym tam go zwieźć i wtedy dopiero mogą mi w ten sposób pomóc. (rodzic dziecka z niepełnosprawnością ruchową).

Tego typu rozwiązania są szczególnie problematyczne w okresie jesienno-zimowym, kiedy oczekiwanie na transport w trudnych warunkach atmosferycznych może prowadzić do chorób lub dodatkowego stresu u dzieci.

Latem mogę stać te 15 minut nawet i czekać za bramą, po ogrodzie córka goni i tyle. Ale jak przyjdzie właśnie zima, śnieg, deszcz i tak dalej, no to wołałabym wyjść po prostu z werandy, z wiatrołapu prosto do tego busa. (rodzic/przedstawiciel organizacji społecznej)

Rodzice podkreślają także, że brak możliwości odbioru dzieci spod drzwi domu stanowi dla nich dodatkowe obciążenie logistyczne.

Jeśli bym miała mieć transport gminny i kierowca by nie podjeżdżał pod mój dom, bo też nie mieszkam przy drodze głównej, tylko 200 metrów mam od

drogi głównej, na pewno chciałabym, żeby moje dziecko było odbierane spod domu, spod drzwi, a nie żebym musiała czekać z nim przy drodze głównej i marznąć. (rodzic dziecka z niepełnosprawnością ruchową)

Przedstawiciele gmin wskazują, że decyzje dotyczące miejsc odbioru dzieci są często uzależnione od stanu dróg dojazdowych oraz możliwości technicznych pojazdów. W przypadku wąskich lub nieutwardzonych dróg kierowcy mogą odmówić podjazdu pod dom dziecka ze względu na ryzyko uszkodzenia pojazdu.

Wiadomo, że tak jest sformułowany ten zapis, że to jest na drodze dom-szkoła-dom, ale czasem jest taki moment, że rodzice muszą dojść. (przedstawiciel gminy wiejskiej)

W takich sytuacjach gminy starają się wspierać rodziców poprzez wskazanie możliwości uzyskania pomocy od innych instytucji, np. w zakresie budowy podjazdów czy wymiany nawierzchni chodnika.

Przewoźnicy również zwracają uwagę na ograniczenia wynikające z organizacji tras oraz specyfiki lokalizacji domów uczniów.

Nie zawsze możemy podjechać pod same drzwi domu dziecka ze względu na stan dróg czy dostępność miejsca do zawrócenia pojazdu. (przedstawiciel firmy transportowej)

Jednocześnie przewoźnicy przyznają, że brak odpowiednich rozwiązań technicznych lub organizacyjnych wpływa negatywnie na jakość transportu oraz relacje z rodzicami.

3. Opieka nad uczniem w czasie transportu

Zapewnienie opieki podczas dowozu uczniów z niepełnosprawnościami jest kluczowym elementem ich bezpieczeństwa i komfortu w trakcie podróży. Zagadnienie to było przedmiotem zarówno badania ilościowego, jak i jakościowego.

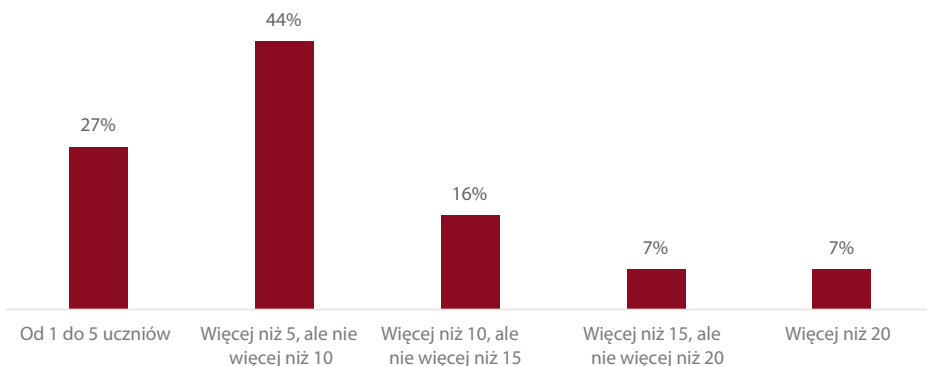
Jak pokazało badanie ankietowe, $\frac{3}{4}$ gmin (72%) organizuje taką opiekę, pozostałe 26% tego nie robi. Zdarza się także, że obowiązek zapewnienia opieki delegowany jest na firmę przewozową. Szczegółowy rozkład na to pytanie pokazuje wykres 16.

Wykres 16. Czy w czasie transportu organizowana jest przez gminę opieka nad uczniem? N=745 (źródło: Opinia 24)



W roku szkolnym 2023/2024 gminy najczęściej zatrudniały jednego opiekuna (52%) do sprawowania opieki nad uczniami z niepełnosprawnościami podczas transportu. Niespełna jedna trzecia gmin (31%) angażowała od dwóch do trzech opiekunów, a 12% samorządów – od trzech do czterech. W 3% gmin pracowało od siedmiu do dziewięciu opiekunów, natomiast 10 lub więcej opiekunów zatrudniało jedynie 2% gmin. Najczęściej jeden opiekun przypadał na gminy wiejskie (59%), najuboższe (63%) oraz te z województwa podlaskiego (77%). Szczegółowy rozkład odpowiedzi na to pytanie pokazuje wykres 17.

Wykres 17. Liczba uczniów znajdujących się pod opieką jednego opiekuna N=522 (źródło: raport Opinia 24)



Maksymalnie 5 uczniów na opiekuna przypada najczęściej w gminach wiejskich (31%) oraz położonych w województwie opolskim (53%). Od 15 do 20 uczniów na opiekuna częściej występuje w gminach miejskich i miejsko-wiejskich. Między 5 a 10 uczniów – częściej występuje w gminach raczej bogatych, a między 10-20 uczniów – w gminach z niższymi dochodami na mieszkańca.

Badanie jakościowe pozwoliło na zidentyfikowanie szeregu problemów dotyczących kwestii opieki w czasie transportu. W wypowiedziach rodziców/opiekunów wybrzmiało wyraźnie, że w busach dochodzi do różnych, niejednokrotnie zagrażających dzieciom sytuacji. Reakcja na te sytuacje wymaga zarówno empatii, jak i odpowiednich kwalifikacji opiekunów. Chodzi tutaj przede wszystkim o kwestie zachowań agresywnych, ale także np. ataków padaczki czy innych problemów zdrowotnych dzieci. Problem obrazują poniższe cytaty:

Znam też przypadek, kiedy dziewczynka z niepełnosprawnością intelektualną odgryzła drugiej dziewczynce z niepełnosprawnością intelektualną kciuka podczas transportu, bo nie było pomocy (opiekuna). (przedstawiciel organizacji społecznych, gmina miejska)

Dochodziło do największych problemów w tym busie. Oni się tak biją, szarpią, że moje dziecko wychodzi z busa to ma podartą bluzę, on też komuś coś podart i to wygląda tak jakby on z wojny wrócił czasami. I on na drugi dzień mówi, że do szkoły nie pójdzie i koniec, bo się nie chce bić. Ale on spędza w tym busie 50 minut a do szkoły mamy 10. (rodzic dziecka ze spektrum autyzmu, gmina miejska)

To co dla mnie jest takie najważniejsze, opiekunka w busie zawsze siada koło kierowcy. Moje dziecko już ma 18 lat, to jest kawał chłopca i on jeszcze jedzie z takimi trzema chłopakami, gdzie oni się tam biją po prostu w tym samochodzie, w tym busie. I to nie jest kontrolowane w żaden sposób przez opiekunkę, no bo ona sobie umywa od tego ręce, twierdzi, że to jest taki już wiek chłopaków, że oni mają do tego prawo. A ona siada koło kierowcy. Jak rozmawiam z koleżankami, to rzeczywiście ta opiekunka zawsze siedzi z przodu. (rodzic dziecka ze spektrum autyzmu, gmina miejska)

Problem zauważają także badani przedstawiciele firmy transportowej, kierowcy i opiekunowie. Wskazują na poczucie bezradności, frustracje i poczucie, że z kwestią zapewnienia bezpieczeństwa dzieciom w czasie transportu zostają sami.

Są takie sprawy, które razem z gminą musimy rozwiązać, i które są problematyczne – to jest kwestia zachowania dzieci w busie. Często ich niepełnosprawność polega na tym, że są agresywne. I tutaj zaczynają się schody. (przedstawiciel firmy transportowej)

Dzieci się często biją, nie zawsze wiemy, co mamy robić. (kierowca)

Zarówno przedstawiciele gmin, jak i firm transportowych wskazują na brak jasnych procedur dotyczących radzenia sobie z problematycznymi zachowaniami dzieci w trakcie transportu.

Jeżeli mamy dziecko bardzo agresywne w busie, to prosimy rodziców o zapewnienie dowozu we własnym zakresie, a my zwracamy wtedy koszty. (przedstawiciel samorządu, gmina wiejska)

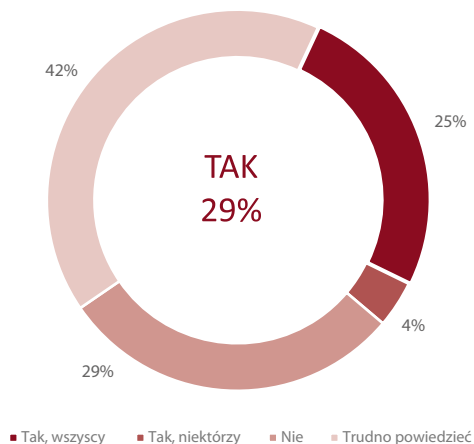
Takie rozwiązanie nie zawsze jest możliwe dla rodziców, którzy pracują zawodowo lub nie dysponują odpowiednim pojazdem. Firmy transportowe również zwracają uwagę na brak przepisów regulujących takie sytuacje oraz niedostateczne wsparcie ze strony gmin. Jak zauważył przedstawiciel firmy transportowej:

My staramy się wymóc na gminie, żeby nam jakoś w tej sytuacji pomogła, ale często zostajemy sami z problemem. (przedstawiciel firmy transportowej)

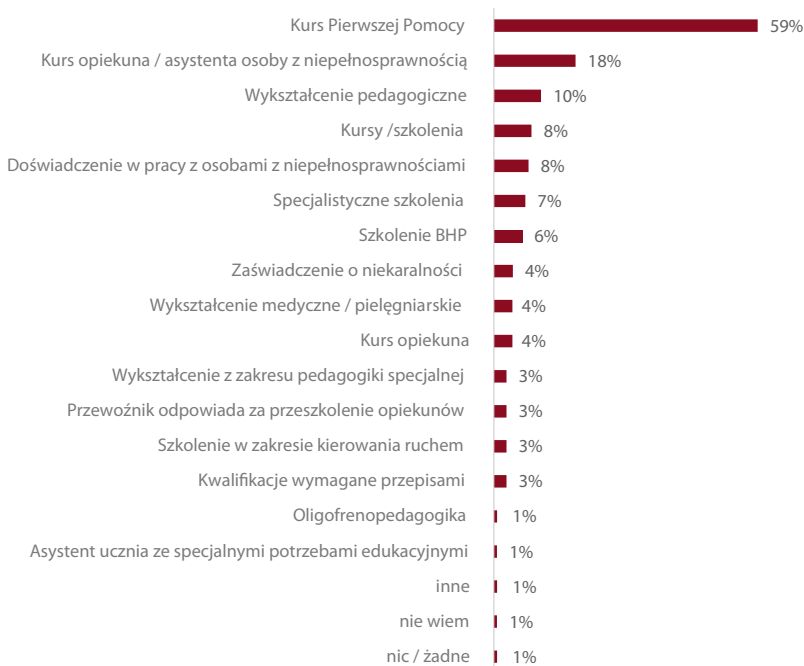
4. Kwalifikacje opiekunów i kierowców

Przeprowadzone badanie pokazało, że specjalne kwalifikacje w zakresie sprawowania opieki nad dziećmi z niepełnosprawnościami mają opiekunowie tylko w 25% gmin. Warto zauważyć, że aż 42% gmin nie ma informacji na ten temat. Szczegółowy rozkład odpowiedzi na to pytanie pokazuje wykres 18.

Wykres 18. Czy opiekunowie posiadają specjalne kwalifikacje w zakresie sprawowania opieki nad dziećmi z niepełnosprawnościami? N=530 (źródło: raport Opinia 24)

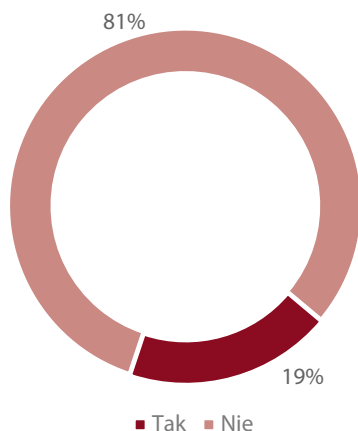


Najczęściej opiekunowie legitymują się ukończonym kursem pierwszej pomocy (59%). Kurs opiekuna lub asystenta osoby niepełnosprawnej jako wymagane kwalifikacje wskazało 18% gmin, natomiast 10% urzędów wymieniło wykształcenie pedagogiczne. Co istotne, wykształcenie pedagogiczne znacznie częściej posiadali opiekunowie zatrudnieni w gminach miejskich (33%). Szczegółowy rozkład odpowiedzi na pytanie o szkolenia opiekunów pokazuje wykres 19.

Wykres 19. Kwalifikacje opiekunów N=143 (źródło: raport Opinia 24)

Przedstawiciele gmin zostali także poproszeni o odpowiedź na pytanie, czy gmina z własnej inicjatywy wymaga przeszkolenia kierowców. Odpowiedź twierdzącą na to pytanie udzieliło 19% gmin. Pokazuje to wykres 20.

Wykres 20. Czy gmina z własnej inicjatywy wymaga przeszkolenia kierowców/zapewnienia kierowcom szkolenia ze specyfiki transportu dzieci ze specjalnymi potrzebami? N=651 (źródło: raport Opinia 24)



Kwestia znaczenia odpowiedniego przeszkolenia i przygotowania zarówno opiekunów, jak i kierowców wybrzmiała także w badaniu jakościowym. Wskazywano na konieczność szkoleń z pierwszej pomocy a także kontaktu z dziećmi z różnymi niepełnosprawnościami.

Moje dziecko miało atak w busie i kierowca po prostu nie wiedział, jak się zachować w ogóle. Opiekunka go prosiła o pomoc, on nawet nie wiedział, jak się zachować. I mam wrażenie, że tutaj takie osoby, co są z takimi dziećmi, odpowiedzialne za nie w tym momencie, powinni być chociaż troszkę przeszkoleni, jak się zachować w takich różnych sytuacjach. (rodzic dziecka ze spektrum autyzmu, gmina miejska)

Kierowca powinien zwrócić uwagę, że nie jest kurierem, który wozi paczki, a jednak żywe istoty, które są dla nas całym naszym życiem, a my mieliśmy takiego pana, który lubił sobie poprzeklinać, że tak już powiem. (rodzic dziecka z niepełnosprawnością ruchową)

Podkreślano także, że zapewnienie jakości opieki wiąże się także z tym, żeby opiekunowie nie zmieniali się często i mieli poczucie stabilności zatrudnienia:

Nie jest to wina tych osób w tym busie, tylko ktoś ich nie przeszkala, ktoś nie przeznaczają środków, które są na to dedykowane i nie szkoli tych ludzi i też nie motywuje ich w taki sposób, aby była to praca stała, aby była to praca kompatybilna z potrzebami tych osób, dla których jest wykonywana. (przedstawiciel organizacji społecznych, gmina miejska)

Osobną kwestią poruszaną w badaniu była znajomość przez opiekunów języka migowego. Prawie dziewięciu na dziesięciu (88%) przedstawiciele gmin deklaruje, że wśród dowożonych dzieci nie ma dzieci głuchych porozumiewających się językiem migowym.

Dzieci z wymienioną niepełnosprawnością przewożone są w 2% gmin, natomiast 9% urzędów gmin nie posiada informacji na ten temat.

5. Jakość i stan techniczny pojazdów

O ocenę jakości i stanu technicznego pojazdów poproszeni zostali uczestnicy badania jakościowego. Zwrócili oni uwagę na szereg problemów odnoszących się zarówno do wyposażenia busów, ich stanu technicznego jak i kwestii utrzymywania czystości. Stan pojazdów został określony jako zróżnicowany.

Rodzice/opiekunowie i przedstawiciele organizacji społecznych podkreślali jednak, że nawet w sytuacji gdy mowa o dobrym standardzie, to raczej rozumiany jest on jako wariant minimum (np. pasy bezpieczeństwa, podjazd dla wózków), a nie dodatkowe, nowoczesne udogodnienia takie jak np. specjalistyczne foteliki czy piłki antystresowe. Obrazują to poniższe cytaty:

U nas są tylko podjazdy, żadnych przyciemnianych szyb i tego typu rzeczy. (rodzic dziecka z niepełnosprawnością sprzężoną gmina wiejska)

Bardzo średni standard jest tych aut. Niczego tam nie mają właściwie. (przedstawiciel organizacji społecznych, gmina miejska)

Z wypowiedzi badanych wynika, że zdarzają się jednak sytuacje, gdy pojazd realizujący usługę jest w złym stanie technicznym, który w skrajnych przypadkach zagrażać może bezpieczeństwu dzieci. Widać to w wypowiedzi osoby pracującej przy opiece nad dziećmi w czasie transportu:

Podobno pierwszy samochód, który był od tego przewoźnika, no to z tego co wiem, rodzice nie wpuścili dzieci do tego samochodu. Tak się zdarzyło, bo powiedzieli, że samochód jest w tak złym stanie technicznym, że zawiozą dziecko sami do szkoły. (opiekun, gmina miejska)

Osobnym istotnym wątkiem wskazanym przez osoby badane była kwestia niewystarczającego dostosowania pojazdów do potrzeb uczniów z różnymi niepełnosprawnościami. Z jednej strony zwracano uwagę, że dostępność rozumiana jest często wąsko i odnosi się tylko do osób poruszających się na wózkach. Z drugiej zaś pojawiły się opinie, że pojazdy nie są wystarczająco wyposażone nawet jeśli chodzi o osoby z niepełnosprawnością ruchową, nie wspominając o innych niepełnosprawnościach. Obrazują to poniższe cytaty:

Dziewczyna wchodziła po prostu pełzając do autobusu, bo nie było podnośnika, nie było wjazdu na wózek, czyli musiała rękoma po prostu się wczolgiwać. (przedstawiciel organizacji społecznych)

Ja mam wrażenie, że ten bus się zaraz rozleci. Jedna mama się pytała właśnie przed tym wywiadem z panem, prosiłaby też zwrócić na to uwagę. Jak siada małe dziecko i żeby jakieś podkładki (podnóżki) były, dobrze byłoby, gdyby też uwzględnić dla tych małych dzieciaków. Teraz bus podjeżdża, drzwi się otwierają i każdy sam musi dziecko wpakować. Nikt nam nie pomaga". (rodzic dziecka ze spektrum autyzmu, gmina miejska)

Przewoźnicy, którzy wzięli udział w badaniu jakościowym, odnosząc się do uwag dotyczących stanu technicznego i wyposażenia pojazdów, często przenoszą odpowiedzialność na gminy, wskazując na niedokładnie sprecyzowane wymogi na etapie przetargowym. Twierdzą, że działają zgodnie z zapisami umowy, która obliuguje ich do realizacji wytycznych określonych przez gminę. Według przewoźników, w specyfikacjach przetargowych rzadko pojawiają się kryteria dotyczące specjalistycznego wyposażenia lub dodatkowych udogodnień dla dzieci z niepełnosprawnościami. Wymagania ograniczają się zazwyczaj do podjazdów dla wózków oraz wydzielonego miejsca na wózki wewnątrz pojazdu. Zwracają również uwagę na fakt, że w wielu gminach nadal używa się małych busów, które są niedostosowane do potrzeb dzieci poruszających się na wózkach.

Zawsze opis przedmiotu zamówienia OPZ reguluje wszystkie kwestie takie stricte techniczne. Specyfikacja warunków zamówienia tak samo, więc potem umowa jest, że tak powiem składowym tej specyfikacji warunków zamówienia, więc głównie na tym się opiera i to powinno wszystko być zgodnie z całym tym opisem tego przetargu. Tam jest wyszczególnione nawet wysokość w środku w busie, w przypadku przewozu osób z niepełnosprawnościami musi być powyżej 1,60 m. Musi być miejsce często na dwa wózki inwalidzkie, a nie tylko na jeden. I to muszą być to duże busy, bo w tych małych tam nie ma szans, żeby w ogóle wózek do przewozu dziecka wszedł, taki jeszcze szczególnie elektryczny. (przedstawiciel firmy transportowej, gmina miejska)

Gminy nadal dopuszczają te małe busy. Nie wiem, powiem szczerze, jak te dzieci są przewożone na wózkach. Podejrzewam, że są po prostu wprowadzone. Po szynach takich, wie Pan, co się ruszają i machają, nie są to nawet takie najazdy profesjonalne i pewnie wózek jest bokiem ustawiany do kierunku jazdy, bo nawet nie ma możliwości tam położenia tego wózka by go zapiąć. (...) W przetargach często, mówię, znajduje się ten zapis, że ma być wóz wysoki, czyli taki, o jakim mówię, a potem jeżdżą małe busy, gdzie rzekomo są one przystosowane. (przedstawiciel firmy transportowej, gmina miejska)

Pojawiły się także wypowiedzi wskazujące na to, że w ocenie badanych rodziców i przedstawicieli organizacji społecznych gminy nie sprawują wystarczającej kontroli nad stanem pojazdów. Wskazywano, że potrzebne są kontrole terenowe pozwalające na ocenę faktycznego stanu floty.

Nie ma żadnych kontroli, oni chyba nawet nie wiedzą jaki jest stan tych pojazdów. (rodzic dziecka z niepełnosprawnością sprzężoną, gmina miejska)

Z perspektywy badanych przedstawicieli samorządów problem jest znany, jednakże możliwości działania niewystarczające by doprowadzić do zmiany w czasie trwania roku szkolnego. Ważne są w ich ocenie kontrole stanu technicznego prowadzone przez policję. Podkreślają, że nie mają prawnych możliwości samodzielnej kontroli pojazdów. Narzędziem zapewnienia jakości jest w ich opinii dobrze sformułowany opis przedmiotu zamówienia, który pozwoli wybrać w przetargu bardziej atrakcyjną i lepszą jakościowo ofertę.

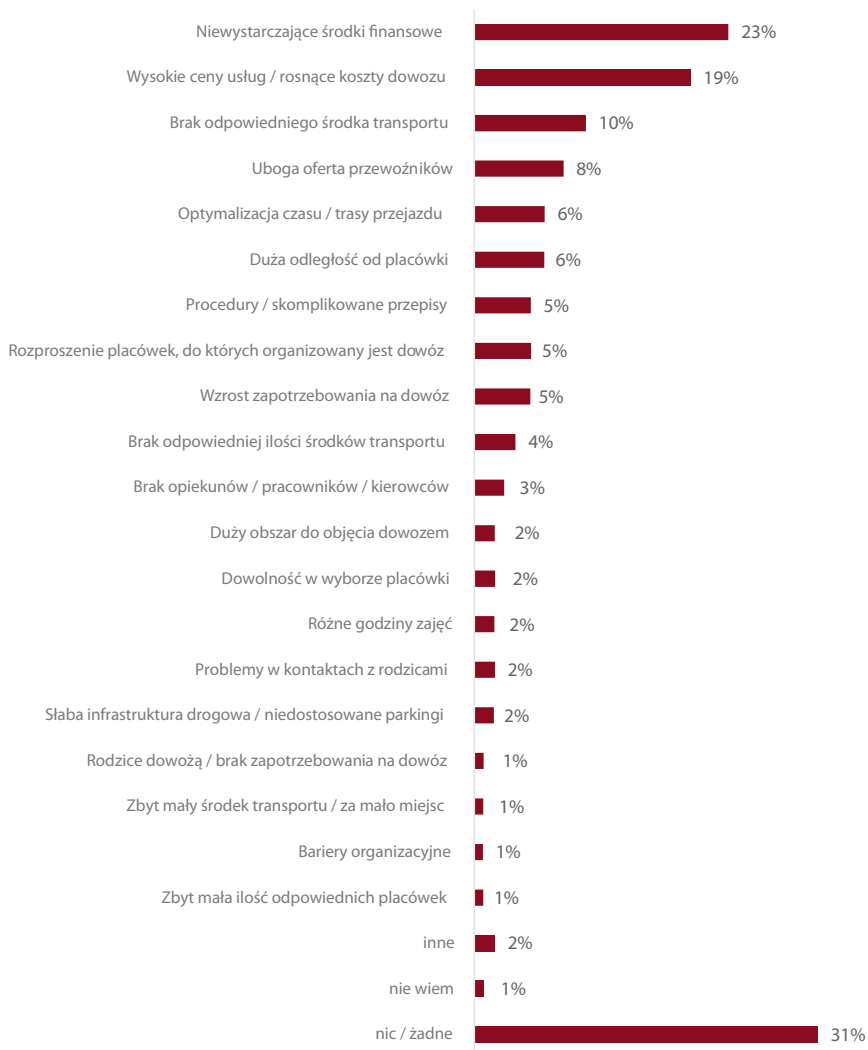
Nie mamy upoważnienia i żadnych uprawnień nie mamy na takie kontrole. No nie mamy takiej komórki, po prostu. Jest to, tak jak mówię, przewoźnik wyłoniony w przetargu, dostarcza do nas wszystkie dokumenty, odpowiednie ubezpieczenia, przeglądy w dowodach rejestracyjnych, wszystko to jest weryfikowane na poziomie przetargu. I tyle. Ale im nowszy samochód przy przetargu, im nowszy samochód, tym więcej punktów przewoźnik otrzymuje. (przedstawiciel samorządu, gmina wiejska)

Konsekwencje warunków organizacyjnych i wykładni obowiązujących przepisów

1. Perspektywa samorządów

Jednym z najważniejszych czynników wpływających na zakres i jakość usług transportowych dla uczniów z niepełnosprawnościami są z perspektywy samorządów ograniczenia finansowe. Zebrane dane wskazują, że gminy często borykają się z niedoborem środków, co przekłada się na brak możliwości zakupu odpowiednich pojazdów czy zatrudnienia wystarczającej liczby opiekunów i kierowców. Przeprowadzone badanie ilościowe pokazało, że 23% gmin wskazuje brak wystarczających funduszy jako główną barierę w organizacji transportu, a 19% zwraca uwagę na wysokie ceny usług transportowych. Dodatkowo, zdarza się że gminy korzystają z przestarzałych pojazdów, które nie są wystarczająco dostosowane do potrzeb dzieci, co obniża komfort i bezpieczeństwo podróży. Rozkład odpowiedzi na pytanie o bariery pokazuje wykres 21.

Wykres 21. Bariery w organizacji transportu dla uczniów z niepełnosprawnościami mieszkających na terenie gminy – perspektywa gminy N=649 (źródło: raport Opinia 24)



Samorządy zgodnie podkreślają, że jednym z najważniejszych sposobów rozwiązania problemów związanych z transportem uczniów z niepełnosprawnościami jest zwiększenie środków finansowych przeznaczanych na ten cel. Według badania ilościowego, aż 40% respondentów wskazało konieczność pozyskania dodatkowych funduszy jako kluczowy krok do poprawy sytuacji. Pozwoliłoby to na zakup nowoczesnych, w pełni dostosowanych pojazdów wyposażonych w windy czy specjalistyczne pasy bezpieczeństwa, których obecnie brakuje w wielu gminach. Również w badaniu jakościowym zwrócono uwagę, że modernizacja taboru transportowego jest niezbędna dla zapewnienia bezpie-

czeństwa i komfortu dzieci. Dodatkowo, samorządy wskazują na potrzebę bardziej elastycznego planowania budżetów, tak aby uwzględniały one rezerwę na nieprzewidziane wydatki, na przykład w przypadku nagłego wzrostu liczby uczniów wymagających dowozu. Szczegółowy rozkład odpowiedzi na to pytanie pokazuje wykres 22.

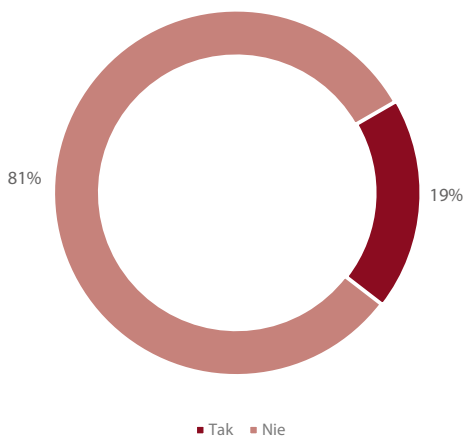
Wykres 22. Konieczne zmiany, które musiałyby nastąpić w celu zniwelowania barier N=558 (źródło: raport Opinia 24)



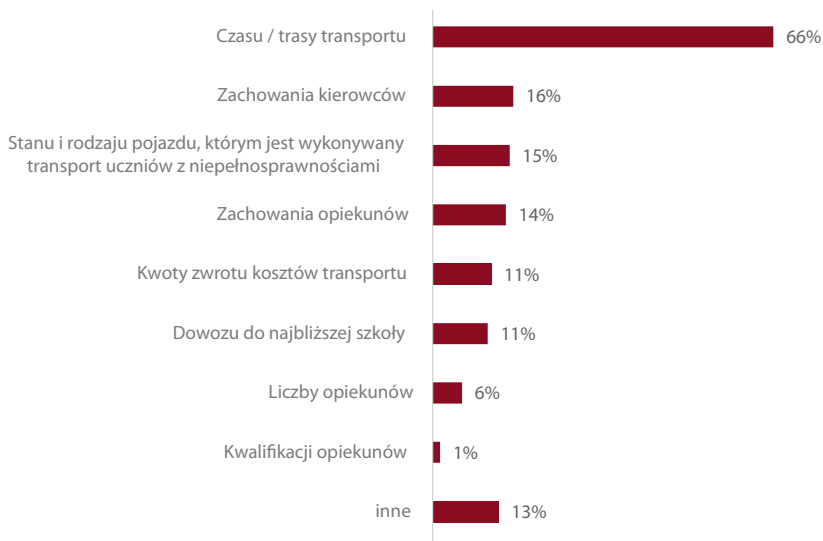
2. Perspektywa rodziców/opiekunów uczniów z niepełnosprawnościami

Przeprowadzone badanie ankietowe pokazało, że do samorzządów relatywnie rzadko trafiają uwagi dotyczące transportu. Brak takich sytuacji zadeklarowało aż 81% gmin.

Wykres 23. Czy rodzice zgłaszają gminie uwagi dotyczące sposobu realizacji transportu? N=761
(źródło: raport Opinia 24)



Uwagi najczęściej zgłaszano w gminach miejsko-wiejskich (26%), a najrzadziej w gminach wiejskich (15%). Zdecydowana większość zastrzeżeń dotyczyła czasu lub trasy transportu (66%). Znacznie rzadziej pojawiały się uwagi związane z zachowaniem kierowców (16%), stanem i typem pojazdu (15%) oraz zachowaniem opiekunów (14%). Ponad 11% przedstawicieli gmin wskazało na zastrzeżenia dotyczące wysokości zwrotu kosztów transportu lub dowozu do najbliższej szkoły. Najrzadziej zgłaszano uwagi dotyczące liczby opiekunów (6%) i ich kwalifikacji (1%). Szczegółowy rozkład odpowiedzi na pytanie o tematykę zgłaszanych uwag przedstawia wykres 24.

Wykres 24. Zastrzeżenia zgłaszane przez rodziców/opiekunów N=141 (źródło: raport Opinia 24)

Najczęściej gminy odpowiadały na zgłaszane uwagi, wszczynając postępowanie wyjaśniające lub prowadząc rozmowy z przewoźnikiem (36%). W 27% przypadków podejmowano rozmowy z rodzicami lub opiekunami, natomiast 20% przedstawicieli gmin deklarowało wprowadzanie zmian w trasie, godzinach lub czasie przejazdu. Spotkania mające na celu wspólne znalezienie rozwiązania organizowało 19% gmin, a 14% analizowało zgłoszone zastrzeżenia.

Wykres 25. Sposoby reagowania przez gminę na uwagi N=133 (źródło: raport Opinia 24)



Problemy związane z organizacją i warunkami transportu zgłaszane przez rodziców tylko w incydentalnych przypadkach trafiają do sądu. Jedynie 2% badanych przedstawicieli gmin deklaruje, że w ich gminach były sprawy sądowe wszczęte przez rodziców w związku z organizacją transportu dla uczniów w latach szkolnych 2020/2021 – 2023/2024. Sprawy te dotyczyły: dowozu do najbliższej szkoły (6), zwrotu kosztów transportu (4), liczby opiekunów (2), stanu technicznego pojazdu (2), zachowania opiekunów (2), czasu/trasy transportu (1), zachowania kierowców (2), kwalifikacji opiekunów (1).

Warto jednak podkreślić, że mimo iż uwagi dotyczące organizacji transportu i warunków transportu trafiły tylko do 1/5 gmin i tylko w incydentalnych przypadkach trafiały do sądu, to każda taka sytuacja ma realne skutki dla rodzin dzieci z niepełnosprawnościami.

Musiałam zrezygnować z pracy i sama wozić dziecko. Nikt tego nie przewidział, że będziemy w takiej sytuacji, bo też wiele lat się kształciłam. Miałam dobrą pracę, dobre zarobki, ale to są takie wybory.

To jest to, że ja po prostu nie mam własnego czasu. Muszę wszystko ustalać według harmonogramu syna. Że w danym dniu, w daną godzinę iść, ja muszę jechać, muszę go odebrać ze szkoły lub na daną godzinę ja muszę go zawieźć. Cały czas z zegarkiem w rękę, de facto... Rano wstaję, muszę go zawieźć, zaprowadzić, potem muszę przyjechać domu i potem znowu już szybko obiad gotować, bo już trzeba jechać po syna na przykład za te 5-6 godzin. Nie mam jak pracować. (rodzic dziecka z niepełnosprawnością ruchową, gmina wiejska)

Zapewnienie dostosowanego do potrzeb i harmonogramu lekcji transportu jest jedną z kluczowych usług wpływających nie tylko edukację uczniów z niepełnosprawnością, ale także umożliwiającym rodzicom prowadzenie aktywności zawodowej.

Nie wiem, czy gdybyśmy sami wozili dziecko, czy syn miałby szansę się przygotować do egzaminu, czy by się w miarę uczył, bo piątek wylatywałby całkowicie, bo on przyjeżdżałby nieprzytomny, ze mną. To jest raz. Dwa, ja poświęcam swój czas prywatny, swój samochód. (rodzic dziecka z niepełnosprawnością sensoryczną, gmina miejska)

Aktualnie żona nie pracuje, jest na świadczeniu i dowozi córkę. No ale nie ukrywam, że rozglądamy się za pracą doraźną i też musimy tutaj brać pod uwagę godziny pracy, no bo wiadomo, że musimy dowieźć dziecko na konkretną godzinę, odebrać o konkretnej godzinie, także też ewentualne wyjścia nasze z pracy musiałyby się zazębiać, żeby to pogodzić, prawda? Dlatego na sytuację zawodową tutaj na pewno ma to wpływ. (rodzic dziecka z niepełnosprawnością ruchową i intelektualną, gmina wiejska)

V. Wnioski

Przeprowadzone badanie pozwoliło na określenie kluczowych wyzwań i problemów związanych ze sposobem, w jaki samorządy wywiązują się z obowiązków wynikających z art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe.

Problemy te obejmują szereg różnorodnych zagadnień związanych zarówno z kwestiami rosnących kosztów, niedoborem infrastruktury i kadry, nierównomiernością realizacji przepisów i różnych warunków organizacyjnych.

Poniżej w punktach wskazane zostały kluczowe wnioski z przeprowadzonych badań:

- **Wzrost kosztów transportu wpływa na obniżenie jego jakości i powoduje problemy organizacyjne**

Badanie wyraźnie pokazało rosnący koszt transportu. W latach 2020-2024 nastąpił znaczący wzrost kosztów transportu uczniów z niepełnosprawnościami, zarówno w zakresie organizacji transportu, jak i zwrotu kosztów ponoszonych przez rodziców. Średni koszt transportu jednego ucznia wzrósł z 8 281 zł w roku szkolnym 2020/2021 do 13 280 zł w roku szkolnym 2023/2024. Koszty zwrotu wydatków zwiększyły się niemal czterokrotnie, co może wynikać zarówno ze wzrostu cen usług transportowych, jak i powrotu do zajęć stacjonarnych po pandemii. Konsekwencją wzrostu kosztów są rosnące problemy organizacyjne i obniżenie jakości usługi (wydłużone trasy, przepełnione pojazdy, niski stan techniczny floty).

- **Sposób organizacji transportu wpływa na jakość usługi**

Gminy realizują obowiązek zapewnienia transportu uczniów z niepełnosprawnościami na dwa główne sposoby: samodzielnie lub poprzez zlecenie usług podmiotom zewnętrznym. W przypadku organizacji transportu we własnym zakresie gminy wykorzystują należące do nich pojazdy, co pozwala na większą kontrolę nad jakością świadczonych usług. Z powodów ograniczeń finansowych problemem jest jednak zapewnienie nowoczesnej i dostosowanej do potrzeb dzieci floty. Część gmin decyduje się na zlecenie transportu prywatnym przedsiębiorcom lub organizacjom społecznym. Wybór przewoźnika odbywa się zazwyczaj w drodze przetargu publicznego, w którym kluczową rolę odgrywają kryteria oceny ofert. W wielu przypadkach kryteria te są zdominowane przez czynniki finansowe, co prowadzi do wyboru najtańszych ofert kosztem jakości usług. Brak uwzględnienia w przetargach takich aspektów jak doświadczenie przewoźnika w pracy

z dziećmi z niepełnosprawnościami, stan techniczny pojazdów czy kwalifikacje personelu może negatywnie wpływać na bezpieczeństwo i komfort transportu.

- **Warunki transportu nie zawsze są odpowiedniej jakości, a w skrajnych sytuacjach zagrażają bezpieczeństwu dzieci**

Badanie ujawniło szereg problemów związanych z zapewnieniem odpowiednich warunków przewozu uczniów z niepełnosprawnością. Wśród nich należy przede wszystkim wyróżnić kwestie niewystarczających kompetencji opiekunów i kierowców, a także związane z tym zagrożenia dla bezpieczeństwa dzieci (bójki i inne zachowania agresywne, ataki padaczki itd.).

Drugim istotnym aspektem są braki infrastrukturalne, które znacząco utrudniają realizację transportu dzieci z niepełnosprawnościami. Niejednokrotnie pojazdy wykorzystywane do przewozu są przestarzałe i nieprzystosowane do potrzeb uczniów – brakuje w nich podstawowego wyposażenia, takiego jak windy umożliwiające wjazd dzieci na wózkach czy pasy bezpieczeństwa dostosowane do dzieci o ograniczonej mobilności. Ponadto, zdarza się, że pojazdy te nie spełniają wymogów technicznych związanych z przewozem osób z niepełnosprawnościami, co zwiększa ryzyko wystąpienia problemów podczas transportu. Niedostateczna liczba pojazdów sprawia również, że trasy przewozowe są wydłużane, a czas dowozu dzieci do placówek edukacyjnych znacznie się wydłuża. Problem ten jest szczególnie widoczny w gminach o niższych dochodach, gdzie budżety na modernizację floty są ograniczone. W efekcie dzieci spędzają w pojazdach nawet kilka godzin dziennie, co negatywnie wpływa na ich samopoczucie oraz zdolność do uczestniczenia w zajęciach edukacyjnych. Braki infrastrukturalne stanowią więc istotną barierę w zapewnieniu równych szans edukacyjnych dla uczniów z niepełnosprawnościami.

- **Problemem w zapewnieniu usługi wysokiej jakości są braki kadrowe, a także niewystarczające kompetencje opiekunów i kierowców**

Jednym z problemów w organizacji transportu uczniów z niepełnosprawnościami jest brak odpowiednio przeszkolonej kadry, zarówno kierowców, jak i opiekunów. Z przeprowadzonych badań wynika, że jedynie niewielki odsetek gmin organizuje szkolenia dla kierowców dotyczące specyfiki przewozu dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Brak takich szkoleń prowadzi do sytuacji, w których kierowcy nie posiadają wiedzy na temat komunikacji z dziećmi z różnymi rodzajami niepełnosprawności, co może skutkować trudnościami w radzeniu sobie w sytuacjach kryzysowych, takich jak ataki padaczki czy zachowania agresywne. Jeszcze większe braki występują w liczbie i kompetencjach opiekunów. W wielu gminach jeden opiekun przypada na kilkanaście dzieci, co powoduje przeciążenie obowiązkami i obniżenie jakości opieki. Opiekunowie często nie mają odpowiednich kwalifikacji – większość posiada jedynie kurs pierwszej pomocy. Problem pogłębia również wysoka rotacja kadry, która negatywnie wpływa na poczucie bezpieczeństwa dzieci, szczególnie tych łatwo przywiązujących się do opiekunów. W efekcie brak stabil-

ności zatrudnienia oraz niedostateczne przygotowanie personelu prowadzą do licznych trudności zarówno organizacyjnych, jak i emocjonalnych dla dzieci oraz ich rodzin

- **Sposób komunikacji gmin z rodzicami można określić w wielu wymiarach (informowanie o ofercie, procedurach, warunkach) jako niewystarczający**

Sposób informowania rodziców uczniów z niepełnosprawnościami o ofercie gminy i procedurach ubiegania się o transport jest oceniany jako niewystarczający. Z przeprowadzonych badań wynika, że informacje na ten temat są przekazywane w sposób fragmentaryczny, często ograniczając się do ogólnych wskazówek lub lakonicznych komunikatów. Rodzice często nie mają pełnej wiedzy o dostępnych opcjach transportu, zasadach ich przyznawania, harmonogramach czy wymaganych dokumentach. W wielu przypadkach wiedza na temat możliwości organizacji transportu dociera do nich przypadkowo, za pośrednictwem innych rodziców, szkół lub organizacji społecznych. Brakuje systematycznego podejścia do informowania rodzin, co może prowadzić do dezorientacji i trudności w podejmowaniu decyzji opartych na rzetelnych danych.

- **Krótkoterminowy charakter umów jest uzasadniony organizacyjnie, ale zwiększa obciążenie administracyjne i jest problematyczny dla rodziców**

Krótkoterminowy charakter umów zawieranych przez gminy na organizację transportu uczniów z niepełnosprawnościami, choć uzasadniony względami organizacyjnymi i koniecznością elastycznego reagowania na zmieniające się potrzeby, generuje istotne trudności zarówno po stronie administracji, jak i rodziców. Częsta konieczność ponawiania procedur przetargowych i podpisywania nowych umów znacząco zwiększa obciążenie administracyjne urzędów, angażując zasoby kadrowe i wydłużając procesy decyzyjne. Dla rodziców uczniów z niepełnosprawnościami taka sytuacja oznacza brak stabilności i niepewność co do ciągłości świadczenia usług transportowych. Obawiają się oni, że w przypadku opóźnień w rozstrzygnięciu przetargów lub zmian przewoźnika, ich dzieci mogą zostać czasowo pozbawione możliwości dojazdu do szkoły, co negatywnie wpływa na ich edukację i codzienne funkcjonowanie rodziny. Krótkoterminowe umowy utrudniają także budowanie trwałych relacji między dziećmi, opiekunami i kierowcami, co jest szczególnie istotne w przypadku uczniów wymagających poczucia bezpieczeństwa i przewidywalności.

- **Zróznicowana interpretacja przepisów**

Jednym z istotnych problemów w organizacji transportu uczniów z niepełnosprawnościami jest różnorodność interpretacji przepisów przez gminy, szczególnie w odniesieniu do pojęcia „najbliższej szkoły”. Zgodnie z przepisami, gminy mają obowiązek zapewnić transport lub zwrot kosztów dowozu do najbliższej placówki, która może realizować zalecenia zawarte w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego. Jednak brak precyzyjnej definicji tego terminu prowadzi do rozbieżności w praktyce. W niektórych przypadkach gminy ograniczają się do literalnego rozumienia odległości geograficznej, wskazując szkołę znajdującą się najbliżej miejsca zamieszkania ucznia, nawet jeśli jej oferta eduka-

cyjna nie odpowiada specyficznym potrzebom dziecka. Zdarza się, że rodzice wybierają placówki specjalistyczne lub integracyjne, które lepiej odpowiadają na potrzeby ich dzieci, jednak gminy odmawiają finansowania transportu do tych szkół, powołując się na istnienie bliżej położonych placówek ogólnodostępnych. Takie podejście prowadzi do sytuacji, w których rodzice są zmuszeni samodzielnie pokrywać koszty transportu lub rezygnować z wyboru najlepiej dostosowanej placówki. W efekcie dzieci mogą trafiać do szkół niedostosowanych do ich potrzeb, co obniża efektywność procesu edukacyjnego i terapeutycznego. Problem ten wywołuje poczucie niesprawiedliwości i frustrację rodziców, którzy czują się ograniczeni w możliwości podejmowania decyzji o edukacji swoich dzieci.

Dodatkowo, różnice w interpretacji przepisów przez poszczególne gminy prowadzą do nierównych standardów usług. W wielu przypadkach rodzice byli zmuszeni dochodzić swoich praw przed sądem, co wskazuje na konieczność ujednoczenia procedur administracyjnych oraz interpretacji prawa oświatowego. Rozbieżności w interpretacji przepisów przez gminy wskazują na potrzebę doprecyzowania ustawowych zapisów oraz stworzenia jednolitych wytycznych, które uwzględnią zarówno potrzeby dzieci z niepełnosprawnościami, jak i możliwości organizacyjne gmin.

VI. Rekomendacje Rzecznika Praw Obywatelskich

Mając na uwadze wnioski płynące z badania, doświadczenia Rzecznika wynikające z analizy spraw indywidualnych, jak i dorobek doktryny i orzecznictwa dotyczące problematyki dowozów uczniów z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych, Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia następujące rekomendacje:

1. Wprowadzenie do ustawy Prawo oświatowe definicji pojęcia „szkoły najbliższej”

Należy rozważyć wprowadzenie do przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe pojęcia „najbliższej szkoły”, uwzględniającego dorobek orzecznictwa w zakresie konieczności wyważenia zarówno aspektu geograficznego, jak i dostosowania oferty edukacyjnej do indywidualnych potrzeb konkretnego ucznia (możliwości realizacji zaleceń wynikających z orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego). Ujednolicenie interpretacji przepisów pozwoliłoby uniknąć zarówno sytuacji, w których przedstawiciele samorządu optują za uznaniem za szkołę najbliższą wyłącznie placówki położonej najbliżej miejsca zamieszkania ucznia (nawet jeśli np. liczebność klas, braki w kadrze pedagogicznej czy inne względy budzą wątpliwości co do możliwości sprostania szczególnym potrzebom ucznia), z drugiej – sytuacji, w których samorządy stoją przed wyzwaniem poniesienia kosztów transportu ucznia do placówki o wysokiej renomie, jednakże położonej kilkadziesiąt, a nawet kilkaset kilometrów od miejsca zamieszkania.

Jest to tym bardziej wskazane, że brak jest aktualnie organu posiadającego merytoryczną wiedzę i kompetencję do rozstrzygania sporów na tle „szkoły najbliższej” pomiędzy rodzicami a samorządem. Obecnie samorządy bądź przychylają się w całości do wniosku rodziców, bądź podejmują polemikę z ich wyborem, przedstawiając argumenty głównie dotyczące kosztów organizacji transportu do placówek położonych w większej odległości (tłumacząc odmowy obowiązkiem przestrzegania dyscypliny finansów publicznych). Jednocześnie zdaniem przedstawicieli samorządów gminnych często nie posiadają oni specjalistycznej wiedzy z zakresu pedagogiki specjalnej, która umożliwiłaby merytoryczne porównanie ofert edukacyjnych pomiędzy placówką wskazywaną przez

rodziców a placówką położoną bliżej w sensie geograficznym. W tym zakresie posiłkują się deklaracjami dyrektorów szkół, którym udostępniane są kopie orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego.

2. Częściowy zwrot kosztów dowozu

Niejednokrotnie zdarza się, że rodzice uczniów z niepełnosprawnościami wybierają szkołę, która w ich opinii będzie oferować edukację najlepiej odpowiadającą szczególnym potrzebom ich dziecka licząc się z tym, że nie zostanie ona uznana za szkołę najbliższą. Tym niemniej, skoro ustawodawca przewidział wsparcie dla uczniów posiadających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego w postaci możliwości skorzystania ze zorganizowanego transportu lub uzyskania przez rodziców zwrotu kosztów dowozu do najbliższej szkoły, to rozważenia wymaga, czy w przypadku, w którym rodzice wybierają szkołę inną niż najbliższa nie byłoby możliwe wprowadzenie mechanizmu częściowego pokrycia kosztów dowozu. Byłoby to możliwe np. w formie przyznania zwrotu kosztów dowozu w wysokości sumy, która byłaby należna w przypadku dowożenia ucznia do szkoły uznanej przez gminę za najbliższą (z uwzględnieniem przyjętych kryteriów oceny).

3. Wypracowanie mechanizmu dotacji budżetowej

Jak pokazały wyniki badania – ponoszone przez gminy wydatki na organizację transportu uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego do placówek edukacyjnych oraz zwrotu kosztów dowozu dokonywanego samodzielnie przez rodziców są wysokie. Stąd też z uwagi na rosnącą liczbę uczniów ze szczególnymi potrzebami wskazane byłoby wypracowanie mechanizmu dotacji budżetowej, której celem byłoby wsparcie samorządów w realizacji wspomnianego zadania. Zwiększenie puli środków, które mogłyby zostać przeznaczone na ten cel z pewnością przyczyniłoby się do poprawy efektywności usługi, gdyż np. umożliwiłoby skrócenie tras, a przez to czasu dojazdu dzieci do placówek edukacyjnych. Środki powinny również pozwolić na zakup nowoczesnych pojazdów dostosowanych do potrzeb dzieci, takich jak windy, pasy bezpieczeństwa czy specjalistyczne fotele.

4. Promowanie zawierania porozumień międzygminnych

Wskazany kierunkiem działań powinno być promowanie zawierania porozumień międzygminnych jako formy organizacji dowozu uczniów zamieszkujących kilka sąsiednich gmin, a uczęszczających do tej samej placówki edukacyjnej. Obecnie zadanie to w znaczącej większości jest realizowane samodzielnie, co z jednej strony eliminuje możliwość współdzielenia niektórych kosztów, z drugiej – sprzyja wydłużaniu tras przejazdów przez konieczność odwiezienia pasażerów do kolejnych szkół leżących na trasie.

5. Możliwość zawierania umów w przedmiocie zapewnienia dowozu/ zwrotu kosztów dowozu na okres dłuższy niż rok szkolny

Aktualnie obowiązujące przepisy (art. 39a ust. 4 u.p.o.) nie wskazują, na jaki okres powinna zostać zawarta umowa łącząca rodziców z samorządem gminnym, której przedmiotem jest objęcie transportem zorganizowanym ucznia z niepełnosprawnością lub zwrot kosztów jego dowozu. Co do zasady są one zawierane na okres roku szkolnego. Z doświadczeń Rzecznika wynika, że jest to argumentowane m.in. koniecznością zachowania elastyczności, częstymi zmianami, jakimi charakteryzuje się proces edukacyjny tej grupy uczniów czy też roczną perspektywą budżetową gminy.

Mechanizm ten nie jest optymalny – gminy nie posiadają informacji, ile środków zabezpieczyć na przyszłe lata budżetowe (bo nie wiedzą, ilu uczniów będzie korzystał z transportu/zwrotu kosztów), rodzice do ostatniego momentu nie wiedzą, czy ich dzieci objęte zostaną wnioskowanym dowozem, a w sytuacji sporu sądowego prawomocny wyrok często nie przynosi oczekiwanego rezultatu, gdyż zazwyczaj zostaje wydany już po zakończeniu roku szkolnego, którego skarga czy pozew dotyczyły. Co interesujące, jak wynika z badania, również przedsiębiorcy zapewniający transport podchodzą niechętnie do corocznego odnawiania umów o transport, jest to również czynnik powstrzymujący ich od inwestycji w nowocześniejszą i bardziej dostępną flotę pojazdów.

Pomocne mogłoby być powiązanie okresu, na który zostaje zawarta umowa z okresem edukacyjnym (na kształt orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego). Rozwiązanie to pozwoliłoby samorządowi na lepszą predykcję w zakresie prognozowanych kosztów, zmniejszenie obciążenia administracyjnego zarówno rodziców, jak i urzędników, a przedsiębiorcom pozwoliłoby czynić inwestycje, które podlegałyby amortyzacji i zwrotowi w ramach zawartych na kilka lat umów. Umowy wieloletnie, których przedmiotem miałyby być zapewnienie dowozu uczniowi z niepełnosprawnością lub zwrot kosztów jego dowozu na dany etap edukacyjny musiałyby posiadać zapisy o możliwości jej wcześniejszego wypowiedzenia z uwagi na konieczność dostosowania do okoliczności (związanych m.in. ze zmianą stanu zdrowia ucznia czy też uzyskaniem nowego orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego).

6. Wzmocnienie mechanizmów kontroli jakości realizowanej usługi, w tym stanu technicznego pojazdów i ich dostosowania do potrzeb uczniów z niepełnosprawnościami

Gminy powinny regularnie monitorować jakość świadczonych usług transportowych i zbierać opinie od rodziców i opiekunów. Ponadto w przetargach na usługi transportowe należy uwzględniać kryteria jakościowe, takie jak doświadczenie przewoźników w pracy z dziećmi z niepełnosprawnościami, stan techniczny pojazdów oraz kwalifikacje personelu (kierowców i opiekunów). Warto rozważyć wprowadzenie systemu certyfikacji prze-

woźników realizujących transport uczniów z niepełnosprawnościami, co pomoże w zagwarantowaniu odpowiedniej jakości usług oraz szkoleń dla osób realizujących dowóz (w tym kierowców i opiekunów) na temat niepełnosprawności, dostępności i zachowania w sytuacjach kryzysowych.

7. Skrócenie czasu dojazdu uczniów z niepełnosprawnością do placówek edukacyjnych

Lepsze planowanie tras przewozowych oraz zwiększenie liczby punktów odbioru dzieci pozwoliłoby skrócić czas przejazdu, co pozytywnie wpłynie na ich samopoczucie i zdolność do uczestniczenia w zajęciach edukacyjnych.

8. Wypracowanie standardów i wprowadzenie obowiązku szkoleń dla opiekunów i kierowców

Szkolenia powinny obejmować komunikację z dziećmi o różnych typach niepełnosprawności, techniki pierwszej pomocy oraz reagowanie w sytuacjach kryzysowych. Elementem szkoleń powinna być również pomoc w zakresie podstawowych czynności pielęgnacyjnych, jak zmiana opatrunków czy podawanie regularnie przyjmowanych leków. Pomocne może okazać się również wskazywanie ukończonego kursu asystenta osobistej osoby z niepełnosprawnością czy asystenta ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Warto rozważyć wprowadzenie certyfikacji dla przewoźników realizujących transport uczniów z niepełnosprawnościami, co pomoże w zapewnieniu odpowiedniego standardu usług.

9. Wzmocnienie mechanizmów komunikacji pomiędzy gminą a rodzicami, a także uproszczenie i ujednolicenie procedur związanych z ubieganiem się o transport/zwrot kosztów

Procedury związane z ubieganiem się o zorganizowanie transportu lub zwrot kosztów dowozu powinny zostać uproszczone poprzez opracowanie standardowych formularzy i przewodników dla rodziców napisanych prostym językiem. Należy rozważyć wprowadzenie cyfrowych narzędzi (np. aplikacji mobilnych) umożliwiających monitorowanie tras oraz zgłaszanie uwag dotyczących jakości usług.

Spis tabel i wykresów

Tabela 1. Struktura próby w badaniu jakościowym.....	44
Tabela 2. Cechy gminy, w której koszty realizacji transportu rosną ponad średnią i przyczyniają się do zwiększenia wskaźnika obciążenia gminy – podsumowanie.....	50
Wykres 1. Liczba uczniów z niepełnosprawnościami mieszkających na terenie gminy i korzystających z usługi transportu w poszczególnych latach	45
Wykres 2. Liczba uczniów z niepełnosprawnościami mieszkających na terenie gminy i korzystających ze zwrotu kosztów w poszczególnych latach)	46
Wykres 3. Liczba uczniów z niepełnosprawnościami korzystających z organizacji transportu i zwrotu kosztów a dochód gminy na 1 mieszkańca (mediana)	47
Wykres 4. Uśredniony koszt organizacji transportu i zwrotu kosztów na jednego ucznia a typ gminy (mediana)	48
Wykres 5. Uśredniony koszt organizacji transportu i zwrotu kosztów na jednego ucznia a dochód gminy na jednego mieszkańca (mediana)	48
Wykres 6. Koszt organizacji transportu i zwrotu kosztów a liczba uczniów ze szczególnymi potrzebami edukacyjnym mieszkających w gminie (mediana)	49
Wykres 7. Koszt organizacji transportu i zwrotu kosztów a obciążenie transportem (mediana)	50
Wykres 8. Czy w roku szkolnym 2023/2024 transport realizowany był na zasadzie porozumienia z sąsiednią gminą?	52
Wykres 9. Czy w roku szkolnym 2023/2024 gmina organizowała transport samodzielnie?	52
Wykres 10. Liczba uczniów z niepełnosprawnościami, dla których był organizowany transport (nawet jeżeli przez krótszy czas) w poszczególnych formach, w roku 2023/2024.....	54
Wykres 11. Sposoby przekazania przez gminę informacji o możliwości i formie złożenia wniosku o zapewnienie transportu i opieki lub zwrot kosztów transportu realizowanego samodzielnie przez rodziców (wszystkie stosowane formy)	55
Wykres 12. Liczba rozpatrzonych pozytywnie oraz odrzuconych wniosków o zapewnienie transportu w roku szkolnym 2023/2024.....	57
Wykres 13. Liczba pozytywnie rozpatrzonych i odrzuconych wniosków o zwrot kosztów transportu uczniów z niepełnosprawnościami w roku szkolnym 2023/2024.....	58
Wykres 14. Czy gmina weryfikuje to, czy wskazana we wniosku szkoła jest najbliższą w rozumieniu prawa oświatowego?	61
Wykres 15. Okres na który zawierane są umowy z rodzicami na zwrot kosztów transportu. Możliwość zaznaczenia więcej niż jednej odpowiedzi	62
Wykres 16. Czy w czasie transportu organizowana jest przez gminę opieka nad uczniem? ...	66

Wykres 17. Liczba uczniów znajdujących się pod opieką jednego opiekuna.....	66
Wykres 18. Czy opiekunowie posiadają specjalne kwalifikacje w zakresie sprawowania opieki nad dziećmi z niepełnosprawnościami?	68
Wykres 19. Kwalifikacje opiekunów.....	69
Wykres 20. Czy gmina z własnej inicjatywy wymaga przeszkolenia kierowców/zapewnienia kierowcom szkolenia ze specyfiki transportu dzieci ze specjalnymi potrzebami?	70
Wykres 21. Bariery w organizacji transportu dla uczniów z niepełnosprawnościami mieszkających na terenie gminy – perspektywa gminy.....	74
Wykres 22. Konieczne zmiany, które musiałyby nastąpić w celu zniwelowania barier	75
Wykres 23. Czy rodzice zgłaszają gminie uwagi dotyczące sposobu realizacji transportu?	76
Wykres 24. Zastrzeżenia zgłaszane przez rodziców/opiekunów	77
Wykres 25. Sposoby reagowania przez gminę na uwagi	78



**RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH**

**BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
AL. SOLIDARNOŚCI 77, 00-090 WARSZAWA
INFOLINIA: 800 676 676
BIP.BRPO.GOV.PL**

ISSN 0860-7958