

*Mariusz Kotulski\** <https://orcid.org/0000-0002-4957-2363>

## DOWÓZ DZIECI I MŁODZIEŻY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI DO PLACÓWEK OŚWIATOWYCH

**Streszczenie.** Ustawodawca nałożył na gminy obowiązek zapewnienia uczniom z niepełnosprawnościami 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 w przypadku dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim (do 25. roku życia) oraz niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, o ile uczęszczają do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego (do 24. roku życia). Celem tych regulacji jest pomoc rodzinom wychowującym uczniów z niepełnosprawnościami i ułatwienie realizacji przez takie osoby obowiązku nauki. Prawodawca zróżnicował zatem obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu uczniów niepełnosprawnych do szkół i innych ośrodków pod względem podmiotowym, czasowym i docelowym w zależności od rodzaju i stopnia niepełnosprawności. Obowiązek ten gmina może spełniać poprzez samodzielne zorganizowanie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci, młodzieży i uczniów albo poprzez zwrot rodzicom kosztów przewozu – co następuje na podstawie umowy zawartej między wójtem a rodzicami takiego dziecka. Wybór określonego sposobu realizacji obowiązku należy wyłącznie do decyzji rodziców (opiekunów prawnych) uprawnionych dzieci.

**Słowa kluczowe:** obowiązek szkolny, bezpłatny transport, ośrodek rewalidacyjno-wychowawczy, umowa o zwrot kosztów przewozu

## TRANSPORTATION OF CHILDREN AND YOUNG PEOPLE WITH DISABILITIES TO EDUCATIONAL INSTITUTIONS

**Abstract.** The legislator imposed on communes the obligation to provide disabled students with free transport and care during transport to the nearest primary school, and students with physical disabilities, including aphasia, with moderate or severe intellectual disabilities – also to the nearest secondary school, until the end of the year in the calendar year in which the student turns 21, and in the case of children and youth with a profound intellectual disability (up to 25 years of age) and multiple disabilities, one of which is intellectual disability, as long as they attend a rehabilitation center upbringing (up to 24 years of age). The purpose of these regulations is to

\* Uniwersytet Jagielloński, Katedra Prawa Administracyjnego, mariusz.kotulski@uj.edu.pl

help families bringing up students with disabilities and to facilitate the fulfillment of the obligation of education by such people. Therefore, the legislator differentiated the obligation to provide free transport and care during the transport of disabled students to schools and other centers in terms of subjectivity, time and destination, depending on the type and degree of disability. This obligation may be fulfilled by the commune by organizing free transport and care during the transport of children, youth and schoolchildren, or by reimbursing the parents for the costs of transport – which takes place on the basis of an agreement concluded between the commune head and the parents of such a child. The choice of a specific method of fulfilling the obligation rests solely with the decision of the parents (legal guardians) of eligible children.

**Keywords:** compulsory schooling, free transport, revalidation and education centre, agreement for the reimbursement of transport costs

## 1. WSTĘP

Problematyka związana z systemowym, a przede wszystkim funkcjonalnym zaopiekowaniem dzieci z niepełnosprawnościami w ujęciu publicznoprawnym wciąż jest aktualna. Stanowi ona tylko jeden z elementów szerszego zagadnienia jakim jest funkcjonowanie dzieci i osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w państwie i społeczeństwie (Pudzianowska 2014) oraz poszanowania godności człowieka (Krakała 2018). Sama Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. w ramach art. 69, odnosząc się do osób z niepełnosprawnością, stwierdza, że władze publiczne udzielają im, zgodnie z ustawą pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Jednym z pierwszych etapów zmierzających do osiągnięcia tych celów jest włączanie osób z niepełnosprawnością (na ile jest to tylko możliwe ze względu na rodzaj i zakres dysfunkcji) w proces edukacyjno-wychowawczy. Niestety istniejące rozwiązania normatywne nie zawsze są ze sobą spójne, a przede wszystkim nie są nastawione na stworzenie koherentnego systemu zapewniającego opiekę i kształcenie dzieci niepełnosprawnych na poziomie dostosowanym do ich rozwoju intelektualnego, a także kontrolę realizacji takich zadań przez podmioty oferujące usługi w tym zakresie oraz nadzór nad wydatkowaniem publicznych funduszy na te cele (co sprawia, że i tak niewielkie środki przeznaczane na ten cel są marnotrawione, a nierzadko są przekazywane podmiotom nie realizującym faktycznie usług edukacyjnych takim dzieciom). Niniejsze opracowanie dotyczy tylko jednego z aspektów udzielanej pomocy – analizy regulacji prawnych związanych z zapewnieniem dowozu dzieci i młodzieży niepełnosprawnej intelektualnie do placówek, w których realizują obowiązek szkolny oraz zapadłego na tym tle orzecznictwa sądownoadministracyjnego.

## 2. ZAKRES OBOWIĄZKU SZKOLNEGO

Prawodawca wprowadził obowiązek przedszkolny (dziecko w wieku 6 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego) oraz obowiązek szkolny (obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, oraz trwa do ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia) – odpowiednio art. 31 ust. 4 oraz art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1082 ze zm.; dalej: PrOśw). W przypadku dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wychowaniem przedszkolnym może być objęte dziecko w wieku powyżej 7 lat, nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 9 lat (art. 31 ust. 2 PrOśw).

Jak wynika z brzmienia art. 36 ust. 17 PrOśw za spełnianie obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4 PrOśw, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki uznaje się również udział dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych, organizowanych zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2123).

## 3. FORMALNE PRZESŁANKI KSZTAŁCENIA SPECJALNEGO

To, że dziecko wymaga wspomaganie w rozwoju, kształcenia specjalnego, czy też zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, musi znaleźć formalne potwierdzenie w stosownych opiniach lub orzeczeniach wydawanych przez powołane w tym celu zespoły. Opinie o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka (przysługuje ono dziecku do chwili rozpoczęcia nauki w szkole) oraz orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, a także o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych organizowanych zgodnie z przepisami o ochronie zdrowia psychicznego wydają zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, w tym w poradniach specjalistycznych. Orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego określa zalecane formy kształcenia specjalnego, z uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności, w tym stopnia niepełnosprawności intelektualnej (art. 127 ust. 10 PrOśw). Wczesne wspomaganie rozwoju wiąże się ze stwierdzeniem u dziecka opóźnienia w rozwoju wynikającego z zaburzeń ze spektrum autyzmu, niepełnosprawności intelektualnej, opóźnienia rozwoju mowy lub rozwoju ruchowego, deficytu słuchu, znacznych wad wzroku.

Podobnie orzeczenie o kształceniu specjalnym otrzymują dzieci i młodzież: niesłyszący lub słabosłyszący, niewidomi lub słabowidzący; z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją; z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim, umiarkowanym lub znacznym; z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera; z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z niedostosowaniem społecznym oraz zagrożeni niedostosowaniem społecznym (§ 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym, Dz.U. z 2015 r., poz. 1113). Co istotne, obowiązkowo opracowuje się dla nich indywidualny program edukacyjno-terapeutyczny, realizowany w zasadzie w ramach zajęć rewalidacyjnych. Celem takich zajęć jest usprawnianie, rozwijanie, fortioryzacja funkcji psychicznych i fizycznych, korygowanie funkcji zaburzonych i uszkodzonych, defektów i zniekształceń, dynamizowanie rozwoju (stymulowanie).

W przypadku orzeczenia o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych jest ono wydawane dla dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim. Ze względu na głęboki stopień upośledzenia umysłowego celem zajęć rewalidacyjno-wychowawczych jest wspomaganie rozwoju dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim, rozwijanie zainteresowania otoczeniem oraz rozwijanie samodzielności w funkcjonowaniu w codziennym życiu, stosownie do ich możliwości psychofizycznych oraz indywidualnych potrzeb rozwojowych (§ 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim, Dz.U. z 2013 r., poz. 529).

#### 4. OBOWIĄZKI GMINY

Gmina może zorganizować bezpłatne dowożenie dziecka objętego wczesnym wspomaganie rozwoju i jego opiekuna z miejsca zamieszkania dziecka do szkoły lub placówki, w której to wspomaganie jest prowadzone, a w razie potrzeby także bezpłatną opiekę nad dzieckiem w czasie dowożenia (art. 127 ust. 7 PrOśw). Podobnie gmina może zorganizować dzieciom i młodzieży niepełnosprawnej objętych kształceniem specjalnym bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do szkoły ponadpodstawowej oraz ośrodka, o którym mowa w art. 2 pkt 7 PrOśw, również w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku (art. 39 ust. 4a w zw. z art. 127 PrOśw).

Natomiast obowiązkiem gminy jest zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim i sześciioletnim oraz dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym na podstawie art. 31 ust. 2 PrOśw bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole

podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego (art. 32 ust. 6 PrOśw).

Podobnie, jako obowiązek gminy, określone zostało w art. 39 ust. 4 pkt 1 i 2 PrOśw:

1) zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 127, 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;

2) zapewnienie dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim oraz niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu, ale tylko pod warunkiem, że uczęszczają do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego. Obowiązek ten ciąży na gminie 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.

Niewątpliwie celem art. 39 ust. 4 PrOśw jest pomoc rodzinom wychowującym uczniów niepełnosprawnych w wieku do 21. roku życia oraz wychowującym dzieci i młodzież niepełnosprawne intelektualnie 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 (zob. wyrok NSA z dnia 30 października 2020 r., I OSK 1087/20).

Prawodawca zróżnicował zatem obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu uczniów niepełnosprawnych do szkół i innych ośrodków pod względem podmiotowym, czasowym i docelowym w zależności od rodzaju i stopnia niepełnosprawności. Wyróżnić zatem tu można cztery grupy, w ramach których jest realizowany ów obowiązek:

1) obejmuje uczniów niesłyszących, słabosłyszących, niewidomych, słabowidzących, z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera oraz z niepełnosprawnościami sprzężonymi w tym zakresie, którzy mają być dowożeni do najbliższej szkoły podstawowej przez okres realizacji obowiązku szkolnego, tj. do ukończenia 18. roku życia;

2) obejmuje uczniów z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją, z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim, umiarkowanym lub znacznym oraz niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, którzy mają być dowożeni do najbliższej

szkoły podstawowej, a także do najbliższej szkoły ponadpodstawowej, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 21. rok życia;

3) obejmuje dzieci i młodzież z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna w związku z przewozem do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 24. rok życia;

4) obejmuje dzieci i młodzież z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim w związku z przewozem do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 25. rok życia – w przypadku uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych.

## 5. ZAPEWNIENIE TRANSPORTU DO NAJBLIŻSZEGO PRZEDSZKOLA LUB SZKOŁY

W przypadku zapewnienia transportu do przedszkola oraz wskazanych wyżej pierwszych dwóch grup uczniów do najbliższej szkoły podstawowej lub ponadpodstawowej pojawiają się w praktyce pewne problemy. Przede wszystkim szkoła, do której ma nastąpić transport takiego ucznia, nie musi być ujęta w sieci publicznych szkół podstawowych, o której mowa w art. 39 ust. 1 PrOśw. Sieć publicznych szkół podstawowych nie obejmuje szkół specjalnych i nie nawiązuje do niej art. 127 PrOśw odsyłający w ust. 14 do zaleceń orzeczenia, którymi ma się kierować gmina przy zapewnieniu dziecku odpowiedniego kształcenia specjalnego. „Nieujęcie szkoły w sieci szkół publicznych nie zwalnia gminy od realizacji obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej lub zwrotu kosztów dojazdu dziecku niepełnosprawnemu, które winno zostać objęte kształceniem specjalnym” (wyrok NSA z dnia 12 lipca 2022 r., III OSK 2981/21). Nadto „najbliższą” szkołą (przedszkolem, ośrodkiem) będzie tylko szkoła (przedszkole i ośrodek) pozwalająca jak najpełniej realizować zalecenia zawarte w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego (lub w orzeczeniu o niepełnosprawności dziecka), a zatem najpełniej dostosowana do zdolności i możliwości psychofizycznych dziecka, a więc posiadająca warunki umożliwiające prawidłowe kształcenie dzieci z rozpoznanym rodzajem niepełnosprawności. Ten element powinien 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. Nie musi to być szkoła najbliższa w rozumieniu faktycznej (geograficznej) odległości od miejsca zamieszkania dziecka. Szkoła bliższa geograficznie, lecz w mniejszym stopniu pozwalająca urzeczywistnić wspomniane zalecenia, nie będzie zatem szkołą najbliższą w rozumieniu art. 39 ust. 4 pkt 1 PrOśw (zob. wyroki NSA z dnia 28 października 2021 r., III OSK 4012/21, z dnia 27 października 2021 r., III OSK 4858/21). Zatem może być to także przedszkole lub szkoła w innej gminie (powiecie, województwie), jeżeli na terenie gminy, w której mieszka

takie dziecko, w najbliższej geograficznie odległości nie byłoby placówki zapewniającej realizację zaleceń zawartych w opinii o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka, czy też orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego dotyczących jego wychowania i kształcenia, wydanych z uwagi na stwierdzone niepełnosprawności dziecka. Wybór właściwej dla dziecka placówki nie stanowi uprawnienia gminy, lecz uprawnienie rodziców. Rodzice mogą zapisać dziecko do placówki, która – jak uważają – jest najlepsza dla ich dziecka i jego rozwoju. Dowolność wyboru placówki oświatowej dla niepełnosprawnego dziecka 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 placówki „najbliższej”. 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 szkoła lub przedszkole „najbliższe” w rozumieniu art. 32 ust. 6 oraz art. 39 ust. 4 pkt 1 PrOśw, które realizuje w pełni przewidziane w opinii lub orzeczeniu zalecenia. Wskazane regulacje wyraźnie stanowią o obowiązku zapewnienia dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnością bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do placówki „najbliższej”, a nie dowolnie wskazanej przez rodziców dziecka.

## 6. ZAPEWNIENIE TRANSPORTU DO OŚRODKA REWALIDACYJNO-WYCHOWAWCZEGO

W odniesieniu do dwóch pozostałych grup wątpliwości w praktyce budził warunek uczęszczania do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego. W przeciwieństwie do obowiązku zawartego w art. 39 ust. 4 pkt 1 PrOśw nie został on ograniczony warunkiem, że ma to być najbliższy ośrodek rewalidacyjno-wychowawczy. Tym samym wyboru ośrodka dokonują rodzice (opiekunowie prawni) takiego uprawnionego, a realizacja obowiązku gminy w zakresie zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego takiego dziecka nie jest uzależniona od odległości ośrodka do miejsca zamieszkania niepełnosprawnego dziecka, a więc nie musi to być ośrodek najbliższy. Obowiązek zapewnienia dowozu niepełnosprawnego dziecka do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego o którym mowa w art. 39 ust. 4 pkt 2 nie jest także obwarowany wymogiem publicznego charakteru tej placówki (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 marca 2021 r., II SA/Po 853/20). Nadto nie musi być to tylko ośrodek, który ma w swojej nazwie zwrot „rewalidacyjno-wychowawczy”. Niewątpliwie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie niektórych publicznych placówek systemu oświaty (Dz.U. z 2023 r., poz. 651; dalej: rozporządzenie) ma walor porządkujący i dopełniający w tym zakresie. W rozporządzeniu tym Minister Edukacji Narodowej precyzyjnie określił rodzaje

i szczegółowe zasady działania m.in. ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych. Zgodnie z § 53 ust. 1 tego rozporządzenia ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze umożliwiają dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną z niepełnosprawnościami sprzężonymi realizację obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki.

Ośrodek rewalidacyjno-wychowawczy zapewnia dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim udział w zajęciach: rewalidacyjno-wychowawczych, prowadzonych indywidualnie lub w zespołach; terapeutycznych i usprawniających ruchowo, dostosowanych do potrzeb wychowanków oraz rekreacyjnych (§ 54 ust. 1 rozporządzenia). Natomiast dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna zapewnia: rozpoznawanie indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych, możliwości psychofizycznych i zainteresowań wychowanków; udział w zajęciach umożliwiających nabywanie umiejętności życiowych i społecznych ułatwiających prawidłowe funkcjonowanie w środowisku rodzinnym i społecznym, w szczególności po opuszczeniu ośrodka (rewalidacyjnych, profilaktyczno-wychowawczych, innych o charakterze terapeutycznym), sportowych, turystycznych i rekreacyjnych, kulturalno-oświatowych, rozwijających zainteresowania, a także realizację odpowiednio podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego (§ 54 ust. 2 rozporządzenia).

Podstawową formą organizacyjną pracy z wychowankami w ośrodku rewalidacyjno-wychowawczym jest grupa wychowawcza. Grupa wychowawcza obejmuje wychowanków w zbliżonym wieku, z uwzględnieniem ich indywidualnych potrzeb rozwojowych. Liczba wychowanków w grupie wychowawczej wynosi:

1) w przypadku wychowanków z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim – do 4;

2) w przypadku wychowanków z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna – do 8;

3) w przypadku wychowanków z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, a drugą niepełnosprawnością jest autyzm, w tym zespół Aspergera – do 4 (§ 55 ust. 1–2 rozporządzenia).

Należy także zwrócić uwagę, że kwestię zapewnienia nauki, zajęć rewalidacyjno-wychowawczych i rehabilitacji dzieciom i młodzieży upośledzonej umysłowo reguluje również wspomniana na wstępie ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Otóż dla dzieci i młodzieży upośledzonych umysłowo bez względu na stopień upośledzenia organizuje się naukę i zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze, w szczególności w przedszkolach, szkołach, placówkach opiekuńczo-wychowawczych, ośrodkach rehabilitacyjno-wychowawczych, w domach pomocy społecznej i podmiotach leczniczych, a także w domu rodzinnym (art. 7 ust. 1 OchZdrPsyU). Co więcej, naukę, zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze



i rehabilitację mogą także organizować stowarzyszenia i inne organizacje społeczne, fundacje, samorządy zawodowe, kościoły i inne związki wyznaniowe oraz grupy samopomocy pacjentów i ich rodzin, a także inne osoby fizyczne i prawne (art. 7 ust. 5 w zw. z art. 1 ust. 2 OchZdrPsyU).

Jak wynika z art. 39 ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 17 PrOśw oraz art. 7 ust. 3 OchZdrPsyU za spełnianie obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4 PrOśw, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki uznaje się również udział dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych, organizowanych zgodnie z przepisami powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 23 kwietnia 2013 r. Zajęcia w przedszkolu, w tym przedszkolu specjalnym, szkole, w tym szkole specjalnej, ośrodku umożliwiającym dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną z niepełnosprawnościami sprzężonymi realizację obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki lub innej jednostce systemu oświaty organizuje dyrektor jednostki systemu oświaty, w której zajęcia te są prowadzone (§ 5 rozporządzenia z dnia 23 kwietnia 2013 r.). Zajęcia są prowadzone w formie zajęć indywidualnych lub zajęć zespołowych, organizowanych we współpracy z rodzicami (prawnymi opiekunami). Co istotne, zajęcia zespołowe prowadzi się w zespołach liczących od dwóch do czterech uczestników zajęć (§ 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 23 kwietnia 2013 r.).

Zatem również udział dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim, a także uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, w zajęciach spełniających wymogi wynikające z rozdziału 5 rozporządzenia, a realizowanych w ośrodku, który nie używa w swojej nazwie zwrotu „ośrodek rewalidacyjno-wychowawczy”, należy uznać za objęty dyspozycją art. 39 ust. 4 pkt 2 PrOśw. Tym samym o zaistnieniu obowiązku gminy zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do takiego ośrodka dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim, a także uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna decyduje nie nazwa takiego ośrodka, lecz realizacja zajęć rewalidacyjno-wychowawczych spełniających standardy powołanego rozporządzenia (zob. wyrok NSA z dnia 25 maja 2022 r., III OSK 3280/21). O ile pożądanym byłoby dostosowanie nazw podmiotów prowadzących takie zajęcia do aktualnie używanej w aktach normatywnych nomenklatury, to dążenie do ułatwienia identyfikacji placówek, do których gminy zobowiązane są zapewnić uczniom ze wskazanymi rodzajami niepełnosprawności bezpłatny transport i opiekę podczas przewozu, nie może odbywać się kosztem praw tych osób do równego traktowania oraz pozbawieniem

istotnego elementu wspomaganie ich rodziców przez gminę<sup>1</sup>. Istotne dla takiej konkluzji jest jednak wspomniane bezwzględne spełnianie standardów przewidzianych dla ośrodków rewalidacyjno-wychowawczy w §§ 53–60 rozporządzenia.

## 7. UMOWA O ZWROT KOSZTÓW TRANSPORTU

Obowiązek wynikający z art. 36 ust. 2 oraz art. 39 ust. 4 pkt 1–2 PrOśw gmina może spełniać poprzez organizowanie 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 – co następuje na podstawie umowy zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami takiego dziecka, przy czym zwrot kosztów jednorazowego przewozu następuje w wysokości określonej według wskazanego w ustawie wzoru (art. 39a ust. 1 i 4 PrOśw). Zatem wskazane sposoby realizacji obowiązku są równoważne, a wybór określonego z nich należy wyłącznie do decyzji rodziców (opiekunów prawnych) uprawnionych dzieci. Przede wszystkim zwrot rodzicom kosztów przewozu dzieci i młodzieży do przedszkola lub szkoły jest możliwy tylko w przypadku, gdy rzeczywiście jest on realizowany do konkretnej placówki. Nie jest to rodzaj świadczenia związanego z samą potencjalną możliwością (potrzebą) przewożenia takich dzieci i młodzieży do różnych placówek i w różnych celach (nawet jeżeli wiązałyby się one np. z rehabilitacją), czy też stanowiącego swoistą dopłatę równoważną kosztowi dowozu dziecka do najbliższej placówki jaką wskaże gmina, gdy tymczasem dziecko uczęszcza do innej placówki, dowolnie wybranej przez rodziców. Zwrot kosztów dowozu dziecka dotyczy więc wyłącznie kosztów dojazdów do konkretnej placówki – tej, do której uczęszcza niepełnosprawne dziecko. Oświadczenie rodziców (opiekunów prawnych) uprawnionego dziecka w kwestii wariantu dowozu dziecka do przedszkola, szkoły lub ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego wiąże gminę. Jeżeli więc rodzice wyrażają wolę dowozu dziecka we własnym zakresie (samodzielnie, bądź poprzez powierzenie wykonywania transportu i sprawowania opieki w czasie przewozu innemu podmiotowi), to wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie może uchylić się od zawarcia umowy co do zwrotu kosztów przejazdu ucznia oraz jego opiekuna (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 stycznia 2022 r., II SA/Po 771/21). O ile przez zawarcie umowy z rodzicami dziecka gmina może się „zwolnić” z realizacji obowiązku w formie organizowania we własnym zakresie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci, młodzieży i uczniów, to nie może „zmusić”

---

<sup>1</sup> Tymczasem sytuacja taka zaistniałaby, gdyby obowiązek gminy zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dotyczył tylko tych uprawnionych, którzy uczęszczałoby do placówki mającej w swojej nazwie zwrot „ośrodek rewalidacyjno-wychowawczy”.

do zawarcia takiej umowy, czy też narzucić takiej formy realizacji nałożonego na nią obowiązku. Zgodzić się należy z tezą, że art. 39a PrOśw 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. (Hadel 2019)

Zaznaczyć także należy, że umowa zawierana między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami o zwrot kosztów przewozu ma charakter cywilnoprawny i nie podlega kontroli sądów administracyjnych (art. 39a ust. 4 PrOśw). Natomiast uchwała rady gminy określająca stawkę za jeden kilometr przebiegu pojazdu jest aktem prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Ustawodawca dla realizacji przez gminę omawianych obowiązków posługuje się zatem formami działań tak o charakterze publicznoprawnym, jak i cywilnoprawnym, dzięki czemu uzyskuje pewien zakres elastyczności w tym zakresie.

## 8. PODSUMOWANIE

Ze względu na specyfikę związaną z rodzajem i zakresem dysfunkcji u dzieci i młodzieży, zagadnienie realizacji przez nie obowiązku szkolnego oraz włączenia w proces edukacyjno-wychowawczy objęte jest różnymi regulacjami normatywnymi, które nie zawsze są ze sobą spójne, także pod względem terminologicznym. Również dokonywane w tym zakresie zmiany (porządkujące i konieczne) nie zawsze przynoszą spodziewany efekt, a wręcz mogą utrudnić dostęp do określonych placówek (jak miało to miejsce w przypadku ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych). Pamiętać należy, że z obowiązkami gminy realizowanymi na rzecz dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami oraz ich rodziców, wiążą się także określone konsekwencje finansowe, które muszą być transparentne (także ze względu na odpowiedzialność dysponentów środków budżetowych). Dobrym przykładem jest tu zmiana dotycząca ustalenia sposobu wyliczenia zwrotu kosztów jednorazowego przewozu dziecka z niepełnosprawnością do przedszkola lub placówki, która położyła kres dotychczasowym sporom na tym tle. Natomiast obowiązki gminy w zakresie zapewnienia dzieciom, młodzieży i uczniom z niepełnosprawnościami bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej placówki oświatowej mają charakter zobowiązania przemienne, co oznacza, że realizacja przez gminę jednej z alternatywnie wskazanych w ustawie możliwości skutkuje wypełnieniem tego obowiązku. Pozytywnie ocenić należy to, że wybór sposobu realizacji tego obowiązku jest pozostawiony rodzicom dziecka i to oni decydują jaki wariant dowozu dziecka wybrać. Natomiast pewne wątpliwości wiążą się z wprowadzeniem w niektórych

przypadkach ograniczenia zapewnienia bezpłatnego transportu lub zwrotu kosztów przewozu tylko do „najbliższej” placówki. Wymóg wspierania dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami oraz ich rodziców wiąże się bowiem z zapewnieniem przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego zarówno spójnej regulacji normatywnej, jak i stosownych środków finansowych.

## BIBLIOGRAFIA

- Hadel, Maciej. 2019. „Formy realizacji obowiązku gminy zapewnienia uczniom niepełnosprawnym transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły. Głos do wyroku WSA z dnia 4 grudnia 2018 r., II SAB/Bk 102/18”. *Finanse Komunalne* 7–8: 110–121.
- Krakala, Artur. 2018. „Zasada godności człowieka – wybrane zagadnienia”. W *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*. Red. Zofia Duniewska, Małgorzata Stahl, Artur Krakala. 281–293. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Pudzianowska, Dorota. Red. 2014. *Prawa osób z niepełnosprawnościami intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*. Warszawa: Wolters Kluwer.

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2123).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1082 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 kwietnia 2013 r. sprawie warunków i sposobu organizowania zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim (Dz.U. z 2013 r., poz. 529).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1113).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie publicznych placówek oświatowo-wychowawczych, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, specjalnych ośrodków wychowawczych, ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych oraz placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania (Dz.U. z 2017 r., poz. 1606).

### Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 30 października 2020 r., I OSK 1087/20.
- Wyrok NSA z dnia 27 października 2021 r., III OSK 4858/21.
- Wyrok NSA z dnia 28 października 2021 r., III OSK 4012/21.
- Wyrok NSA z dnia 25 maja 2022 r., III OSK 3280/21.
- Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2022 r., III OSK 2981/21.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 marca 2021 r., II SA/Po 853/20.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 stycznia 2022 r., II SA/Po 771/21.