LOP 430.003.2020
Nr ewid. 156/2020/P/19/092/LOP

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA PRZEZ GMINY OBOWIĄZKU W ZAKRESIE DOWOŻENIA NIEPEŁNOSPRAWNYCH DZIECI I MŁODZIEŻY DO SZKÓŁ I PLACÓWEK OŚWIATOWYCH

DELEGATURA W OPOLU

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli
Realizacja przez gminy obowiązku w zakresie dowożenia niepełnosprawnych dzieci i młodzieży do szkół i placówek oświatowych

p.o. Dyrektor Delegatury w Opolu

Iwona Zyman

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
Warszawa, dnia 28. 04. 2020

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 5

2. OCENA OGÓLNA 8

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 9

4. WNIOSKI 14

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 15

5.1. Organizacja bezpłatnego dowozu dzieci i młodzieży niepełnosprawnych do przedszkoli, szkół i placówek oświatowych 15
5.2. Realizacja zadania polegającego na dowozie osób niepełnosprawnych 20
5.3. Zapewnienie rodzicom lub opiekunom prawnych niepełnosprawnych dzieci i młodzieży zwrotu poniesionych przez nich kosztów dowozu realizowanego we własnym zakresie 29

6. ZAŁĄCZNIKI 34

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 34
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 36
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 47
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 48

Zdjęcie na okładce:
©teracreonte – stock.adobe.com

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

jst	jednostka samorządu terytorialnego;
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1];
ustawa Prawo oświatowe	ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe[2];
ustawa Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[3];
uczniowie niepełnosprawni	dzieci i młodzież niesłysząca, słabosłysząca, niewidoma, słabowidząca, z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją, z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim, umiarkowanym lub znacznym, z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera i z niepełnosprawnościami sprzężonymi;
niepełnosprawności sprzężone	występowanie u dziecka niesłyszącego lub słabosłyszącego, niewidomego lub słabowidzącego, z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją, z niepełnosprawnością intelektualną albo z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, co najmniej jeszcze jednej z wymienionych niepełnosprawności;
uczniowie objęci kształceniem specjalnym	uczniowie niepełnosprawni oraz dzieci i młodzież niedostosowana społecznie i zagrożona niedostosowaniem społecznym, wymagający stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy;
SIO	System Informacji Oświatowej, o którym mowa w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej[4];
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 i jest spełniany przez uczęszczanie do szkoły podstawowej publicznej albo niepublicznej;
obowiązek nauki	nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18. roku życia; po ukończeniu szkoły podstawowej obowiązek nauki spełnia się przez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadpodstawowej lub realizowanie, zgodnie z odrębnymi przepisami, przygotowania zawodowego u pracodawcy;
ośrodek	młodzieżowy ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy oraz specjalny ośrodek wychowawczy 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 ustawy Prawo oświatowe, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, realizację odpowiednio obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki;
orzeczenie	orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, wydane przez zespół orzekający powołany w publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej;
przystanek	miejsce przeznaczone do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, oznaczone w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[5], z informacją o rozkładzie jazdy, z uwzględnieniem godzin odjazdów środków transportowych przewoźnika drogowego uprawnionego do korzystania z tego miejsca.

[1] Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.
[2] Dz. U. z 2020 r, poz. 910.
[3] Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.
[4] Dz. U. z 2019 r. poz. 1942, ze zm.
[5] Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy gminy prawidłowo wywiązują się z obowiązków bezpłatnego dowozu do przedszkoli, szkół i placówek oświatowych dzieci i młodzieży niepełnosprawnych?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo zorganizowano bezpłatny dowóz dzieci i młodzieży niepełnosprawnych do przedszkoli, szkół i placówek oświatowych?
2. Czy dowóz dzieci i młodzieży niepełnosprawnych do przedszkoli, szkół i placówek oświatowych odbywał się w sposób bezpieczny, z uwzględnieniem ich potrzeb?
3. Czy prawidłowo rozliczano koszty dowozu niepełnosprawnych dzieci i młodzieży realizowanego przez rodziców i opiekunów prawnych?

Jednostki kontrolowane

Sześć urzędów gmin i miast

Dwie gminne jednostki organizacyjne

Okres objęty kontrolą

2017–2019 (I półrocze)

Prawo do nauki jest jednym z konstytucyjnych praw człowieka – Konstytucja RP gwarantuje każdemu obywatelowi polskiemu powszechny i równy dostęp do wykształcenia[6]. Władze publiczne zobowiązane są także do udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej[7].

Zadaniem gmin jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki podczas przewozu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, do innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim i sześcioletnim oraz starszym (nie dłużej niż do ukończenia 9 lat), objętym wychowaniem przedszkolnym na podstawie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego.

Obowiązek ten obejmuje także bezpłatny transport i opiekę podczas przewozu uczniów niepełnosprawnych do najbliższej szkoły podstawowej, uczniów z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją lub z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym – do najbliższej szkoły ponadpodstawowej, do końca roku szkolnego, w którym uczeń kończy 21. rok życia.

Dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna (do końca roku szkolnego, w którym kończą 24. rok życia) oraz realizującym obowiązek szkolny i obowiązek nauki poprzez udział w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych (do końca roku szkolnego, w którym kończą 25. rok życia) gmina zobowiązana jest zapewnić bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego.

Obowiązek ten może być realizowany poprzez umożliwienie uczniom korzystania z transportu organizowanego przez gminę lub poprzez zwrot rodzicom lub opiekunom prawnym uczniów kosztów samodzielnie zapewnianego przez nich dowozu.

W treści doniesień medialnych[8], jak również interpelacji zgłaszanych przez Posłów na Sejm RP[9], zwracano uwagę na sygnalizowane przez rodziców i opiekunów prawnych problemy z realizacją przez gminy obowiązku dowożenia dzieci z niepełnosprawnościami. Dotyczyły one, m.in. braku obowiązku dowożenia dzieci młodszych niż pięcioletnie, wymuszania na rodzicach samodzielnego dowozu, odmowy dowożenia dzieci do placówek niepublicznych oraz zbyt niskich kwot zwrotu kosztów dowozu.

---

6 Art. 70 ust. 4 Konstytucji RP.

7 Art. 69 Konstytucji RP.

8 *Kto zapłaci za dowóz niepełnosprawnych dzieci do szkoły? Tu nawet wyroki nie pomagają* (Anna Gmiterek-Zabłocka, Tokfm); *Gmina ma obowiązek zorganizować dowóz ucznia niepełnosprawnego* (www.tvn24.pl); *Pomoc dla niepełnosprawnych dzieci trzeba w Polsce wyszarpać i wyprosić* (Bunda M. Polityka 02/2012).

9 Interpelacja Posłów na Sejm RP Jarosława Sachajki i Pawła Skuteckiego nr 7955 z 27 grudnia 2016 r. w sprawie realizacji obowiązku gminy dowozu dzieci do szkoły, interpelacja Posła na Sejm RP Marcina Porzucek nr 15294 z 4 września 2017 r. w sprawie ustalania zasad zwrotu kosztów ponoszonych przez opiekuna w związku z dowozem niepełnosprawnego dziecka, interpelacja Posła na Sejm RP Elżbiety Dudy nr 18618 z 10 stycznia 2018 r. w sprawie zmiany przepisów celem wydłużenia okresu przysługiwania uczniowi niepełnosprawnemu bezpłatnego transportu do ukończenia 26-go roku życia.

Zagadnienie zwrotu kosztów dojazdu organizowanego samodzielnie przez rodziców lub opiekunów prawnych stanowiło także przedmiot aktywności Rzecznika Praw Obywatelskich, polegającej na przyłączeniu się do postępowania sądowego w sprawie zwrotu przez Prezydenta Miasta Krakowa kosztów transportu dziecka w pełnej wysokości, tj. z uwzględnieniem drogi powrotnej do domu/pracy i przyjazdu po dziecko do szkoły[10]. Z inicjatywy Senatu RP[11], z dniem 3 grudnia 2019 r. doszło do zmiany obowiązujących w tym zakresie przepisów[12]. W wyniku tej zmiany przyjęto ustawowy mechanizm ustalania kwoty podlegającej zwrotowi, oparty o algorytm, uwzględniający długość trasy przejazdu i średnie ceny paliwa w danej miejscowości.

Z ustaleń przeprowadzonej przez NIK w 2016 r. kontroli pn. *Wykonywanie przez gminy obowiązku dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół* (P/16/086) wynika, że w kontrolowanym okresie (od 1 września 2014 r. do 31 grudnia 2015 r.) organizując dowóz dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół gminy zapewniły odpowiednią liczbę autobusów wraz z towarzyszącymi opiekunami, zadbały też o opiekę świetlicową dla oczekujących na transport dzieci. Stwierdzono jednak, że przewóz uczniów na terenie większości skontrolowanych gmin był wykonywany w sposób niegwarantujący dostatecznego bezpieczeństwa.

W okresie objętym kontrolą w województwie opolskim liczba uczniów, którym wydano orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wynosiła: 4,3 tys. w roku szkolnym 2016/2017, 4,6 tys. w roku szkolnym 2017/2018 oraz 4,7 tys. w roku szkolnym 2018/2019. W latach tych, najwyższy udział uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w liczbie uczniów danej placówki odnotowano w gimnazjach, tj. odpowiednio 4,8%, 5,5% i 5,9%. W pozostałych jednostkach systemu oświaty udział ten stanowił: w szkołach podstawowych 3,5%, 3,9% i 4,2%, w przedszkolach 1,8%, 1,9% i 2% oraz szkołach ponadgimnazjalnych 1,5% w każdym z ww. lat szkolnych.

Kontrolę planową przeprowadzono w czterech gminach województwa opolskiego, w tym czterech urzędach miejskich i urzędach gmin oraz dwóch gminnych jednostkach organizacyjnych, realizujących zadania oświatowe. Kontrola prowadzona była w gminach o charakterze wiejskim i wiejsko-miejskim, które w okresie objętym kontrolą zlecały realizację usług przewozu dzieci i młodzieży niepełnosprawnej w trybie przepisów ustawy Pzp. Biorąc pod uwagę delegowanie części zadań przez Gminę Ozimek i Gminę Niemodlin jednostkom wspólnej obsługi oświaty, tj. Gminnemu Zakładowi

[10] https://www.rpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna/postepowania-strategiczne-rpo

[11] Inicjatywa została podjęta w związku z postanowieniem sygnalnym Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2017r., sygn. akt S 1/17 w sprawie przedstawienia Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwag dotyczących celowości podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do uregulowania kwestii zwrotu kosztów przejazdu niepełnosprawnego ucznia i opiekuna do placówek oświatowych.

[12] Na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 października 2019 r. w sprawie zmiany ustawy Prawo oświatowe oraz innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 2248), zwana dalej ustawą nowelizującą, dodano art. 39a.

Oświaty w Ozimku[13] oraz Centrum Usług Wspólnych w Niemodlinie[14], opisane w dalszej części ustalenia dotyczące danej gminy odnoszą się także do wyników kontroli w ww. jednostkach.

W niniejszej informacji wykorzystano wyniki kontroli rozpoznawczej R/19/003 Realizacja przez gminy obowiązku w zakresie dowożenia niepełnosprawnych dzieci i młodzieży do szkół i placówek oświatowych przeprowadzonej przez Delegaturę w Opolu w Urzędzie Miejskim w Leśnicy oraz Urzędzie Gminy Lasowice Wielkie, która obejmowała okres 2017–2019 (I kwartał).

Infografika nr 1
Gminy objęte kontrolą planową i rozpoznawczą

Źródło: opracowanie własne NIK.

[13] Dalej: GZO Ozimek.

[14] Dalej: CUW Niemodlin.

2. OCENA OGÓLNA

Gminy zapewniły bezpłatny dowóz i opiekę w czasie przewozu do szkół, przedszkoli i ośrodków niepełnosprawnym dzieciom i młodzieży

Wszystkie objęte kontrolą gminy województwa opolskiego, prawidłowo wywiązywały się z obowiązku zorganizowania bezpłatnego dowozu do przedszkoli, szkół i placówek oświatowych dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami. Gminy zapewniły opiekę w czasie przewozu, jak również zwrot kosztów dowozu realizowanego przez rodziców i opiekunów prawnych na zasadach przewidzianych w umowach zawartych z tymi osobami.

Organizacja dowozu i opieki uwzględniała lokalne uwarunkowania komunikacyjne, a także potrzeby uprawnionych oraz ich rodziców i opiekunów prawnych, w tym poprzez wykorzystanie pojazdów dostosowanych do przewozu osób z niepełnosprawnościami. Przejazd odbywał się w asyście opiekunów, którzy udzielali uczniom niezbędnej pomocy.

Zlecając realizację dowozu przewoźnikom, większość objętych kontrolą jednostek zawierała umowy zgodnie z obowiązującymi przepisami o zamówieniach publicznych. Tylko w jednym przypadku wybór takiego podmiotu nastąpił w sposób nieprawidłowy, co jednak nie wpłynęło na jakość realizowanej usługi.

Bezpłatny transport i opieka zostały zorganizowane w sposób uwzględniający potrzeby dzieci i młodzieży. W gminach podejmowane były skuteczne działania zapewniające optymalizację czasu dojazdu i oczekiwania na dowóz po zakończonych zajęciach. W tym celu zobowiązani do tego przewoźnicy realizowali usługi zgodnie z ustalonymi harmonogramami i rozkładami jazdy oraz dostosowywali plan danej trasy i czas trwania dowozu do planu zajęć obowiązującego w danej placówce.

W przypadku konieczności oczekiwania przez dzieci i młodzież na rozpoczęcie zajęć lub transport powrotny do domu, jednostki realizujące kształcenie specjalne zapewniały objęcie ich opieką świetlicową. W trzech jednostkach czas dojazdu przekraczał jednak 45 minut, co wynikało z przyjętego sposobu organizacji dowozu, uwzględniającego odbiór dzieci i młodzieży bezpośrednio z miejsca zamieszkania.

W umowach zawieranych z podmiotami świadczącymi usługi przewozu, tylko w trzech przypadkach wprowadzono postanowienia umożliwiające kontrolę prawidłowości ich wykonania. Pozostałe jednostki ograniczały się jedynie do weryfikacji dokumentacji stanowiącej podstawę rozliczeń, co uzasadniały brakiem zgłaszania przez rodziców lub opiekunów zastrzeżeń co do prawidłowości realizowanego dowozu.

Wszystkie objęte kontrolą gminy wywiązały się z ustawowego obowiązku zapewnienia rodzicom lub opiekunom niepełnosprawnych dzieci i młodzieży zwrotu poniesionych przez nich kosztów przejazdu ucznia. W umowach tych uwzględniano zarówno konieczność dojazdu do placówki, jak i powrót rodzica (opiekuna) do miejsca pracy lub zamieszkania. Zgodnie z postanowieniami zawieranych umów objęte kontrolą jednostki dokonywały zwrotu kwot w wysokości wynikającej z przyjętego sposobu rozliczenia oraz na podstawie wymaganych dokumentów. W jednej jednostce stwierdzone zostały przypadki zawarcia umów, pomimo nieprzedłożenia przez rodziców lub opiekunów części wymaganych dokumentów, potwierdzających prawo do uzyskania środków z tego tytułu.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

1. Niepełnosprawność dzieci i młodzieży nie była uznawana za odrębny problem społeczny w opracowywanych w gminach dokumentach strategicznych. Zarówno w strategiach rozwoju tych jednostek, jak i strategiach rozwiązywania problemów społecznych zagadnienia kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi stanowiły element złożonego zagadnienia niepełnosprawności wszystkich grup społecznych, w tym osób dorosłych i seniorów. [str. 14–15]

Gminy dysponowały informacjami o liczbie osób uprawnionych do bezpłatnego transportu umożliwiającymi realizację tego zadania

2. W gminach nie podejmowano usystematyzowanych działań w celu rozpoznania potrzeb w zakresie organizacji bezpłatnego transportu i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej. Wynikało to z ograniczonych możliwości dostępu do tego rodzaju informacji, w tym do danych wprowadzanych do Systemu Informacji Oświatowej. Zgodnie z przyjętymi założeniami, system ten umożliwia dostęp do informacji o formie kształcenia realizowanej przez ucznia niepełnosprawnego wyłącznie w jednostce oświatowej prowadzonej przez daną gminę, pomimo że takie osoby uczęszczały do przedszkoli, szkół i ośrodków prowadzonych przez inne jst lub podmioty niepubliczne. Jednocześnie inne podmioty realizujące zadania w zakresie organizacji kształcenia specjalnego[15], nie mają ustawowego obowiązku przekazywania informacji o wydanych skierowaniach, orzeczeniach oraz uczniach przyjętych w danym roku szkolnym do szkoły, przedszkola lub ośrodka. urzędom gmin i miast właściwym według miejsca zamieszkania ucznia.
Ograniczenia w dostępie do danych zamieszczanych w SIO nie skutkowały jednak niepełną realizacją zadania dotyczącego zapewnienia nieodpłatnego dowozu, co mogło wynikać ze stosunkowo niewielkiej liczby ludności zamieszkującej gminy, w których prowadzona była kontrola. [str. 15–16]

Dowóz dzieci i młodzieży niepełnosprawnej realizowany był głównie poprzez zlecanie usług przewoźnikom

3. W objętych kontrolą gminach przyjmowano jeden z dwóch modeli organizacyjnych, dostosowany do lokalnych uwarunkowań komunikacyjnych i potrzeb dzieci i młodzieży niepełnosprawnej oraz rodziców i opiekunów prawnych.
Na obszarach o ograniczonym dostępie do transportu publicznego organizowano transport indywidualny w formie dowozu z miejsca zamieszkania do placówki oświatowej i z powrotem. Uwzględniano także konieczność dowozu uczniów do placówek wskazanych przez rodziców lub opiekunów prawnych, jako najpełniej realizujących wskazania wynikające z wydanego orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego.
W ramach transportu zbiorowego zapewniano możliwości przejazdu liniami regularnymi w formie zakupu biletów u przewoźników świadczących usługi w tym zakresie.

[15] W szczególności: poradnie psychologiczno-pedagogiczne wydające orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, starostowie, wydający skierowania do konkretnych placówek, oraz podmioty prowadzące te placówki.

W odniesieniu do każdego z ww. modeli gminy korzystały z własnych zasobów lub zlecały realizację usług podmiotom wyłonionym w trybie przepisów ustawy Pzp oraz ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym[16], jak również w oparciu o przyjęte w jednostce wewnętrzne regulaminy udzielania zamówień publicznych. Dwie spośród gmin, w których prowadzona była kontrola, realizowały zadanie dowozu uczniów, w tym uczniów niepełnosprawnych w ramach współdziałania z innymi jst, tj. na podstawie porozumienia zawartego z powiatem[17] oraz poprzez udział w związku międzygminnym[18].

[str. 15–17, 19–21]

4. W kontrolowanym okresie gminy zapewniały bezpłatny transport i opiekę podczas dojazdu do szkół, przedszkoli i ośrodków 100 uczniom w roku szkolnym 2016/2017, 102 uczniom w roku szkolnym 2017/2018 oraz 97 w roku szkolnym 2018/2019. W kolejnych latach kalendarzowych łącznie wydatkowano na ten cel odpowiednio: 615,2 tys. zł w 2017 r., 646,9 tys. zł w 2018 r. oraz 387,2 tys. zł w I półroczu 2019 r., co stanowiło od 0,06%[19] do 0,87%[20] ogółu wydatków budżetowych tych jednostek. Niektóre z objętych kontrolą jednostek finansowały także dowóz do placówek oświatowych dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, wobec których nie miały takiego obowiązku. [str. 17–18]

[16] Dz. U. z 2019 r. poz. 2475, ze zm.

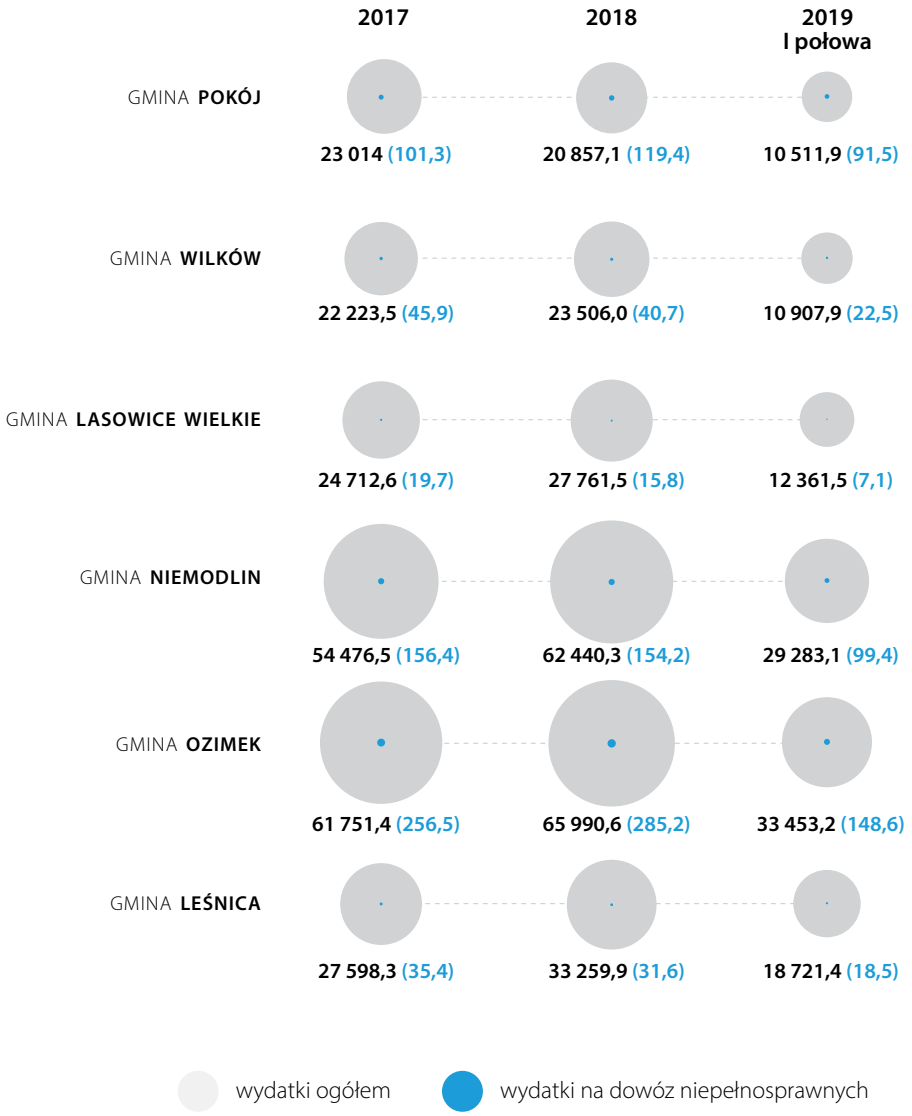
[17] Gmina Lasowice Wielkie – porozumienie z powiatem kluczborskim.

[18] Gmina Leśnica – jako członek Związku Celowego Powiatowo-Gminnego *Jedź z nami* z siedzibą w Strzelcach Opolskich z udziałem powiatu strzeleckiego oraz siedmiu gmin: Izbicko, Jemielnica, Kolonowskie, Strzelce Opolskie, Leśnica, Ujazd i gmina Zawadzkie.

[19] W gminie Wilków w 2018 r. i w I półroczu 2019 r.

[20] W gminie Pokój w I półroczu 2019 r.

Infografika nr 2
Kwoty wydatków na dowóz dzieci i młodzieży niepełnosprawnej w wydatkach budżetowych gmin



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli i danych dotyczących wydatków gmin: https://dane.gov.pl/institution/organization-13,ministerstwo-finansow?page=1&per_page=20&q=rb28s&sort=relevance

Rodzicom i opiekunom prawnym zapewniono dostęp do informacji o bezpłatnym dowozie

5. Gminy korzystały z różnych możliwości udostępniania informacji o przysługujących uczniom niepełnosprawnym uprawnieniach do bezpłatnego transportu i opieki podczas przewozu do placówek oświatowych i warunkach ich realizacji. Informacje w tym zakresie przekazywano przede wszystkim za pośrednictwem stron internetowych, w tym Biuletynu Informacji Publicznej. Zawierały one m.in. wzory stosownych wniosków i oświadczeń wraz z instrukcją dotyczącą składania wymaganych dokumentów. Informacje takie były zamieszczane również na tablicach ogłoszeń w urzędach, szkołach, przedszkolach i ośrodkach. Ponadto, rodzice i opiekunowie prawni dzieci i młodzieży niepełnosprawnej uzyskiwali informacje o przysługujących im uprawnieniach do bezpłatnego dowozu za pośrednictwem dyrektorów jednostek systemu oświaty, realizujących kształcenie specjalne oraz stowarzyszeń działających na rzecz osób niepełnosprawnych i starostów. [str. 18–19]

Organizacja dowozu uwzględniała potrzeby uprawnionych oraz ich rodziców i opiekunów prawnych

6. Realizacja dowozu na podstawie uzgodnionych z wykonawcami szczegółowych harmonogramów umożliwiała uczniom udział we wszystkich zajęciach wynikających z przyjętego dla danego oddziału rozkładu zajęć lekcyjnych. W przypadku konieczności wcześniejszego zakończenia zajęć lub późniejszego ich rozpoczęcia, w większości placówek oświatowych zapewniono opiekę świetlicową. [str. 19–21]

7. Czas trwania dowozu na poszczególnych trasach przekraczał w przypadku niektórych osób 45 minut. Wynikało to jednak z takich czynników jak: długość danej linii komunikacyjnej, liczba przewożonych uczniów i przyjęty sposób organizacji dowozu, uwzględniający przyjazd przewoźnika do miejsca zamieszkania każdego z uczniów. W niektórych przypadkach gminy zapewniały bezpłatny transport do placówek znacznie oddalonych od miejsca zamieszkania ucznia, lecz realizujących w pełnym zakresie zalecenia ustalone w wydanych orzeczeniach o potrzebie kształcenia specjalnego[21]. [str. 21]

Wykonawców usług przewozu w większości przypadków wybrano zgodnie z obowiązującymi przepisami

8. Wybór podmiotów świadczących na rzecz gmin usługi przewozu dzieci i młodzieży niepełnosprawnej dokonywany był w trybie przepisów ustawy Pzp lub na podstawie przyjętych w tych jednostkach wewnętrznych regulaminów udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 tys. euro. Tylko w jednym przypadku wybór takiego podmiotu nastąpił z pominięciem stosowania wewnętrznych zasad, co świadczy o dowolności postępowania przy udzieleniu takiego zamówienia. W obu gminach, które realizowały objęte kontrolą zadanie w ramach współdziałania, umowy w sprawie przewozu zostały zawarte ze spółkami komunalnymi[22] na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. [str. 22]

Wystąpiły przypadki braku rzetelnej weryfikacji prawidłowości realizacji usług przewozu

9. Zawarte przez objęte kontrolą jednostki umowy zabezpieczały interesy zamawiających i określały szczegółowe warunki realizacji przewozu. W przypadku transportu indywidualnego, integralne elementy tych umów stanowiły imienne wykazy uczniów, przebieg tras dowozu oraz godzinowe harmonogramy realizacji przewozu, a w większości przypadków przewoźnicy zobowiązani byli także do zapewnienia opieki podczas transportu.
W czterech spośród siedmiu zlecających usługi przewozu jednostek nie podejmowano jednak działań zapewniających weryfikację prawidłowości realizacji zobowiązań przez wykonawców zawartych umów, bowiem prawo do prowadzenia kontroli w tym zakresie nie zostało zastrzeżone w treści tych umów. W żadnym z objętych kontrolą urzędów nie odnotowano skarg ani wniosków dotyczących sposobu realizacji zleconych usług. [str. 22–24]

Dowóz dzieci i młodzieży niepełnosprawnej realizowany był z zachowaniem zasad bezpieczeństwa

10. Transport osób ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi odbywał się z zachowaniem zasad bezpieczeństwa, z użyciem pojazdów uwzględniających potrzeby osób niepełnosprawnych i zapewniających odpowiedni komfort jazdy. Zarówno w ramach transportu indywidualnego, jak i w transporcie zbiorowym przewóz odbywał się w asyście opiekunów,

[21] Gmina Niemodlin zapewniała dowóz jednego ucznia do Zespołu Niepublicznych Szkół w Kup im. Alicji po Drugiej Stronie Lustra, oddalonego o 40 km od miejsca zamieszkania (Szydłowiec Śląski).

[22] PKS Kluczbork i PKS Strzelce Opolskie S.A.

udzielających uczniom niezbędnej pomocy. Przeprowadzone w ramach kontroli oględziny potwierdziły, że przewóz realizowany był zgodnie z ustalonymi w umowach harmonogramami, na uzgodnionych przez strony trasach i z udziałem opiekunów. [str. 24–26]

Rodzicom i opiekunom prawnym zwracano koszty dowozu w pełnej wysokości

11. Gminy lub gminne jednostki organizacyjne, które realizowały to zadanie, dokonywały zwrotu kosztów organizowanego samodzielnie przez rodziców czy opiekunów prawnych dowozu na podstawie zawieranych z nimi umów. Zobowiązania gmin obejmowały zarówno koszty poniesione w związku z dowozem i odbiorem ucznia z przedszkola, szkoły lub ośrodka oraz powrotem rodzica do domu lub miejsca pracy. W zawieranych z rodzicami i opiekunami prawnymi umowach przyjmowano zasadę zwrotu kosztów faktycznie poniesionych w danym miesiącu. W dwóch spośród ośmiu objętych kontrolą jednostek[23] rodzice i opiekunowie prawni nie występowali z wnioskami o tego rodzaju refundację.

12. W jednej z objętych kontrolą jednostek[24] stwierdzono przypadki nierzetelnej weryfikacji wniosków o zawarcie ww. umów, do których nie zostały dołączone wymagane dokumenty. Pomimo tego burmistrz Ozimka zawarł z wnioskodawcami osiem umów w sprawie zwrotu kosztów organizowanego samodzielnie dowozu, które w świetle obowiązujących w gminie regulacji wewnętrznych oraz przepisów ustawy Prawo oświatowe nie powinny być zawarte.

13. Kontrolowane jednostki w treści zawieranych umów przewidziały mechanizmy kontroli prawidłowości przedkładanych przez rodziców i opiekunów prawnych rozliczeń. Osoby te zobowiązały się do przedkładania dokumentów zawierających potwierdzenie liczby dni obecności ucznia w danym miesiącu w przedszkolu, szkole lub ośrodku, do którego był dowożony. Przeprowadzone w ramach kontroli szczegółowe badania podstawy ustalania i wysokości wypłacanych z tego tytułu kwot nie wykazały nieprawidłowości. [str. 27–28]

Wystąpiły uzasadnione przypadki odmowy zwrotu kosztów

14. W dwóch spośród ośmiu objętych kontrolą jednostek[25] wystąpiły przypadki odmowy zwrotu kosztów ponoszonych z tytułu dowozu. Jako przyczyny nieuwzględnienia przedmiotowych wniosków wskazano zmianę stanu prawnego, skutkującą utratą uprawnień do bezpłatnego transportu uczniów powyżej 21. roku życia, realizujących kształcenie w placówkach innych niż ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze, jak również niespełnienie przez wskazaną przez rodzica placówkę kryterium szkoły najbliższej w rozumieniu art. 39 ust. 4 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe. W ocenie NIK, podjęte w kontrolowanych jednostkach decyzje znajdowały uzasadnienie w treści obowiązujących przepisów i ich wykładni prezentowanej w orzecznictwie sądowym.

15. Rodzice i opiekunowie prawni, którym odmówiono zwrotu kosztów organizowanego samodzielnie dowozu nie występowali do wojewódzkiego sądu administracyjnego ze skargami na czynności wójta lub burmistrza w tym zakresie. [str. 28–30]

[23] Gmina Pokój i Gmina Wilków.

[24] GZO w Ozimku.

[25] Gmina Leśnica i CUW Niemodlin.

4. WNIOSKI

Wnioski do kierowników jednostek kontrolowanych

W okresie objętym kontrolą, brak było ustawowych uregulowań określających metodologię wyliczania kwoty zwrotu kosztów poniesionych przez rodziców i opiekunów prawnych w związku z organizowanym samodzielnie dowozem. W konsekwencji, przyjmowane przez gminy rozwiązania w tym zakresie były zróżnicowane. Aktualnie, od 3 grudnia 2019 r., w związku ze zmianą przepisów ustawy Prawo oświatowe, obowiązują jednolite zasady określone w dodanym ustawą nowelizującą art. 39a. Zgodnie z tym przepisem, zwrot kosztów jednorazowego przewozu następuje w wysokości określonej według wzoru, którego zmienne to liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi na trasie między miejscem zamieszkania a daną placówką oświatową lub liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania rodzica do miejsca pracy i z powrotem, średnia cena jednostki paliwa w danej gminie właściwego dla danego pojazdu oraz średnie zużycie paliwa w jednostkach na 100 kilometrów dla danego pojazdu według danych producenta pojazdu. Mając na uwadze powyższą nowelizację ustawy, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosku systemowego w tym obszarze.

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników czterech jednostek sformułowała wnioski pokontrolne. Dotyczyły one przede wszystkim konieczności podjęcia działań zapewniających dokonywanie weryfikacji prawidłowości wykonania zobowiązań umownych przez wykonawców realizujących na zlecenie gminy dowóz dzieci i młodzieży niepełnosprawnej do szkół, przedszkoli i ośrodków.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Organizacja bezpłatnego dowozu dzieci i młodzieży niepełnosprawnych do przedszkoli, szkół i placówek oświatowych

Zagadnienia dotyczące kształcenia dzieci i młodzieży o specjalnych potrzebach edukacyjnych nie były ujmowane w opracowywanych przez kontrolowane jednostki dokumentach strategicznych – w ograniczonym zakresie korzystano także z danych zgromadzonych w SIO. Informacje uzyskiwane od dyrektorów placówek realizujących kształcenie specjalne oraz rodziców i opiekunów prawnych osób uprawnionych jednak umożliwiały zarówno zaplanowanie sposobu jego organizacji, jak i niezbędnych do poniesienia wydatków. Zainteresowanym udostępniano także informacje o sposobie realizacji uprawnień do bezpłatnego dowozu.

Zagadnienie zapewnienia warunków kształcenia uczniów w dokumentach strategicznych gmin

W przypadku trzech spośród sześciu gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych[26] ujęto jedynie ogólny zarys problemów osób niepełnosprawnych, zamieszkałych na terenie danej gminy. W żadnym z tych dokumentów nie uwzględniono natomiast kwestii dotyczących zapewnienia warunków kształcenia uczniom niepełnosprawnym. W strategiach tych wskazano m.in. że niepełnosprawność jest jednym z wielu problemów społecznych[27], a w jednym przypadku zagadnienie niedostosowania społecznego dzieci i młodzieży wymieniono wśród zdiagnozowanych wyzwań[28]. Strategia rozwiązywania problemów społecznych jest dokumentem obowiązkowym dla gmin[29]. Tymczasem kontrola NIK wykazała, że w jednej z gmin[30] dokument ten nie był aktualny. W 2018 r. został powołany Zespół do spraw opracowania Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych gminy Niemodlin na lata 2018–2028, jednak w okresie kontroli projekt ten nie został przyjęty przez Radę Miejską.

Proces przygotowania gminnych strategii nie został poprzedzony pełną diagnozą problemów społecznych, jak też konsultacjami z instytucjami i organizacjami działającymi na rzecz pomocy społecznej, co wskazuje na wyłącznie formalną realizację tego zadania. Większość jednostek przy wyznaczaniu celów strategicznych nie podejmowało działań zmierzających do przeprowadzenia pełnej analizy rzeczywistych potrzeb danej grupy społecznej, a bazowało na wskaźnikach i danych z lat poprzednich. Potwierdzeniem tej tezy jest wskazanie w jednej ze strategii, że gmina nie dysponuje wiarygodnymi danymi pozwalającymi ustalić rzeczywistą liczbę dzieci i młodzieży niepełnosprawnej[31].

System SIO, w zakresie dostępnym dla urzędów gmin i miast, obejmuje dane i wskaźniki dotyczące dzieci i młodzieży uczęszczających do szkół prowadzonych przez daną gminę, pomimo tego, że kształcenie osób

[26] Gmina Lasowice Wielkie, gmina Niemodlin, gmina Ozimek.

[27] Gmina Lasowice Wielkie, gmina Niemodlin.

[28] Gmina Niemodlin.

[29] Obowiązek ten wynika z art. 16b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. W art. 17 ust. 1 tej ustawy opracowanie i realizacja gminnej strategii wymienione są jako pierwsze z zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym.

[30] Gmina Niemodlin.

[31] Gmina Ozimek.

zamieszkałych na jej terenie może odbywać się także w szkołach prowadzonych przez inne jst. Inne podmioty zaangażowane w system kształcenia i diagnozowania potrzeb dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, tj. zarówno poradnie psychologiczno-pedagogiczne wydające orzeczenia, jak i starostowie kierujący do kształcenia w konkretnej placówce, a także sami rodzice wnioskujący do poradni o wydanie orzeczenia nie mają obowiązku przekazywania takich informacji gminom, w których mieszkają uprawnieni uczniowie. Stan ten utrudnia dostęp do informacji niezbędnych do planowania działań zamierzających do realizacji przez gminy obowiązków w zakresie dowożenia dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, co może stanowić istotne ograniczenie szczególnie w dużych miastach. W przypadku gmin wiejskich lub wiejsko-miejskich, w których była prowadzona kontrola, ograniczenia te nie skutkowały jednak niezapewnieniem osobom uprawnionym nieodpłatnego dowozu, co mogło wynikać ze stosunkowo niewielkiej liczby ich mieszkańców[32].

Przykład

Wyjaśniając sposób rozpoznania potrzeb dotyczących dowozu uczniów niepełnosprawnych **burmistrz Leśnicy** wskazał, że *nie dysponujemy wiedzą, która może posłużyć do rozeznania wszystkich potrzeb w tym zakresie. Stosowne informacje posiadamy wyłącznie w odniesieniu do uczniów, wychowanków, którzy realizują obowiązek szkolny, bądź korzystają z naszych przedszkoli (...). Ponadto orzeczenia wydawane są w różnych okresach roku szkolnego (na wniosek rodziców) i jedynie rodzic może nas o tym poinformować.*

W kontrolowanym okresie wszystkie jednostki, realizując obowiązek wynikający z ustawy Prawo oświatowe, przedkładały terminowo organom stanowiącym *Informacje o stanie realizacji zadań oświatowych*. W dokumentach tych – poza wynikami egzaminów ósmoklasisty, maturalnego i zawodowego, prezentowano także informacje dotyczące dowozu wszystkich uczniów do szkół. Obowiązujące przepisy nie określają zarówno minimalnej treści, jak i wymaganych elementów ww. *Informacji*. Z tego względu, dokumenty te nie miały jednolitego charakteru, a w zakresie objętym przedmiotem kontroli ujmowano ogólną liczbę dzieci i uczniów dowożonych do szkół, przedszkoli i ośrodków. Tylko w dwóch spośród sześciu objętych kontrolą urzędów gmin[33] wykazywano dane w szczegółowości umożliwiającej wyodrębnienie liczby dzieci i młodzieży objętej kształceniem specjalnym, na rzecz których realizowany był obowiązek zapewnienia bezpłatnego dowozu.

Wybór modelu organizacji dowozu dzieci i młodzieży niepełnosprawnej

W gminach przyjmowano różne modele organizacji dowozu dzieci i młodzieży niepełnosprawnej do szkół, przedszkoli i ośrodków. W Gminie Leśnica i w gminie Lasowice Wielkie dowóz ten funkcjonował w ramach realizacji zadań gminy jako organizatora publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu przepisów ustawy o publicznym transporcie

[32] Łączna liczba ludności w gminach, w których prowadzona była kontrola, według danych GUS na dzień 31 grudnia 2018 r. [źródło: https://opole.stat.gov.pl/files/gfx/opole/pl/defaultstronaopisowa/1045/1/1/19p04.pdf] wynosiła 57 028 osób, co stanowiło 5,78% ogółu ludności województwa opolskiego, w tym w największej ze względu na liczbę ludności gminie Ozimek zamieszkiwało ok. 20 tys. osób.

[33] Urząd Miejski w Niemodlinie i Urząd Gminy Pokój.

zbiorowym. Gmina Lasowice Wielkie zawarła w tym celu porozumienie z powiatem kluczborskim, na podstawie którego realizację usług dowozu wszystkich uczniów, w tym dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, strony tego porozumienia powierzyły wspólnie spółce PKS w Kluczborku sp. z o.o.[34]

Przykład

Uzasadniając przyjęcie powyższego rozwiązania **wójt gminy Lasowice Wielkie** wskazał, że *w okresie poprzedzającym zawarcie z PKS Kluczbork i Powiatem umowy w dniu 21 grudnia 2016 r. na świadczenie usług publicznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, analizowane były różne rozwiązania w celu zapewnienia przez gminę uczniom, w tym niepełnosprawnym, dowozu do szkół i placówek oświatowych na jak najwyższym poziomie. Za takim rozwiązaniem przemawiało m.in.: bardzo dobra, partnerska realizacja zadań przez PKS Kluczbork w okresie ponad trzech lat, możliwość rzeczywistego i szybkiego wpływania gminy na rozkłady jazdy i linie komunikacyjne dostosowane optymalnie do rozpoczynania i kończenia zajęć w szkołach i placówkach, możliwość kontroli przewozów (m.in. punktualność, stan środka transportu, estetyka, jego czystość). Istotną sprawę stanowiła liczba i stan środków transportowych, w tym dostosowanych do osób niepełnosprawnych ruchowo oraz kadra (kwalifikacje i doświadczenia).*

Gmina Leśnica przystąpiła natomiast do Związku Celowego Powiatowo-Gminnego *Jedź z nami*[35], który to podmiot zawierał umowy o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego ze spółką PKS w Strzelcach Opolskich S. A., której akcjonariuszami pozostawał powiat strzelecki (99%) i Związek (1%). W obu opisanych wyżej przypadkach, umowy ze spółkami komunalnymi zostały zawarte na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 4 i ust. 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym bezpośrednio z ww. spółkami, będącymi tzw. podmiotami wewnętrznymi w rozumieniu art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70[36]. Do obowiązków gminy związanych z uczestnictwem w ww. związku należało wnoszenie składek członkowskich w wysokości ustalonej na podstawie proporcjonalnej liczby wozokilometrów realizowanych zgodnie z obowiązującym *Planem transportowym* na terenie poszczególnych członków Związku, zgodnie z podjętymi przez Zgromadzenie Związku uchwałami. Rozwiązanie przyjęte przez gminę Leśnica zostało opisane w opracowaniu pt. *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*[37], jako pierwszy zarejestrowany w Polsce związek powiatowo-gminny utworzony w celu wspólnego wykonywania zadań z zakresu lokalnego transportu zbiorowego oraz przejęcia obowiązków organizatora.

[34] Spółka z udziałem powiatu kluczborskiego, gminy Byczyna i gminy Kluczbork.

[35] Dalej: Związek.

[36] Dz. U. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1, ze zm.

[37] Red. naukowa: Ziemski K., Misiejko A., Wydawnictwo Naukowe Poznań 2016, str. 79–82.

Również gmina Ozimek częściowo realizowała zadanie dowozu dzieci i młodzieży niepełnosprawnej w ramach współpracy z innymi jst, poprzez zawarcie z gminą Kolonowskie porozumień, o których mowa w art. 74 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[38]. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa porozumienia: w sprawie przejęcia przez gminę Kolonowskie zadania gminy Ozimek polegającego na zapewnieniu uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu i opieki do Zespołu Szkół Specjalnych przy DPS w Kadłubie oraz w sprawie przejęcia przez Gminę Ozimek zadania gminy Kolonowskie w zakresie zapewnienia uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu i opieki do Zespołu Szkół Specjalnych w Opolu.

Dwie gminy[39] realizowały przedmiotowe zadanie poprzez organizację dla części uczniów[40] transportu zbiorowego (ok. 50% w gminie Pokój i ok. 20–30%[41] w gminie Wilków), zaś pozostałym uczniom zapewniono transport indywidualny. Gmina Pokój w ramach transportu zbiorowego dokonywała zakupu biletów miesięcznych dla osób, korzystających z dziewięciu regularnych liniach autobusowych, zabezpieczających komunikację między miejscowościami położonymi na jej terytorium. Z kolei w gminie Wilków transportem zbiorowym objęto dzieci i uczniów niepełnosprawnych dojeżdżających do publicznego przedszkola i publicznych szkół na terenie tej gminy, a realizację usług w tym zakresie powierzono podmiotowi trzeciemu, wyłonionemu w postępowaniu przeprowadzonym na podstawie przepisów ustawy Pzp. W pozostałym zakresie jednostki te organizowały dowóz indywidualny.

W budżetach gmin zapewniono środki w wysokości umożliwiającej realizację zadania

Kontrolowane jednostki szacowały wysokość wydatków przeznaczonych na dowóz posiłkując się danymi z lat ubiegłych lub podjętymi zobowiązaniami wobec podmiotów trzecich, np. przewoźników lub rodziców/opiekunów samodzielnie dowożących dzieci i młodzież niepełnosprawną. Kwoty wydatków przeznaczonych na dowóz tych osób stanowiły w budżecie gminy jeden z elementów składowych wydatków zaplanowanych na pokrycie kosztów bezpłatnego transportu wszystkich uczniów, w stosunku do których gmina ma taki obowiązek[42].

W kontrolowanym okresie na dowóz dzieci i młodzieży niepełnosprawnej jednostki objęte kontrolą wydatkowały łącznie: 615,2 tys. zł w 2017 r., 646,9 tys. zł w 2018 r. oraz 387,6 tys. zł w I półroczu 2019 r., co stanowiło od 0,06% do 0,87% ogółu wydatków budżetowych. Z uwagi na szacowanie wysokości wydatków na podstawie danych z poprzednich okresów konieczne było podejmowanie przez gminy działań polegających na wprowadzaniu zmian w planach finansowych i zwiększeniu planowanych

[38] Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.

[39] Gmina Pokój i gmina Wilków.

[40] Dla ośmiu spośród 16 uczniów objętych dowozem w latach szkolnych 2016/2017 i 2017/2018 oraz dla ośmiu spośród 17 dowożonych przez gminę w roku szkolnym 2018/2019.

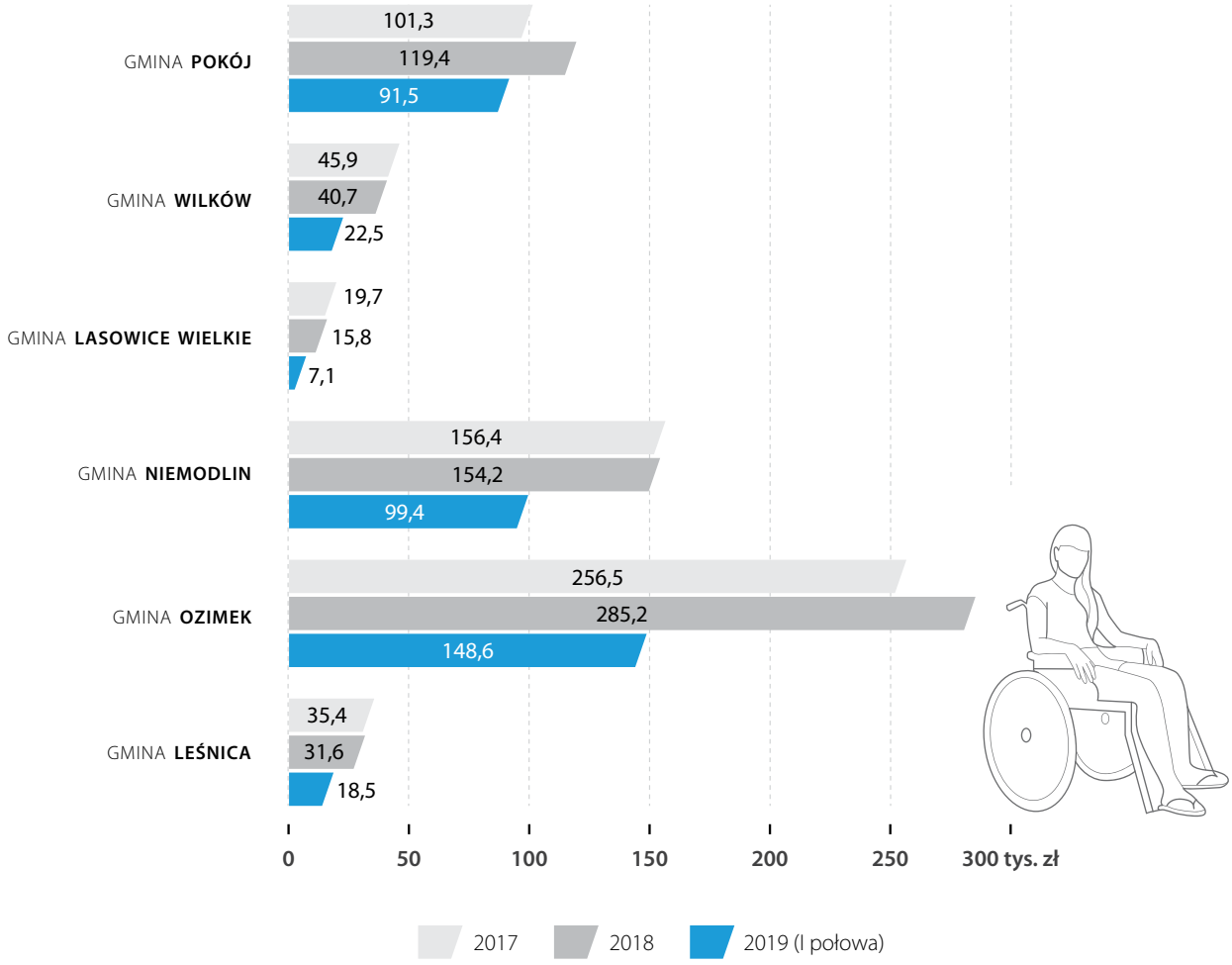
[41] W zależności od roku szkolnego: 21%, 22% i 33%.

[42] Obowiązujące przepisy nie obligują gmin do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej ani sprawozdawczości w szczegółowości zapewniającej wyodrębnienie wydatków na realizację zadania zapewnienia bezpłatnego dowozu uczniów niepełnosprawnych do placówek oświatowych.

środków przeznaczonych na dowóz uczniów. Dwie gminy[43] finansowały także dowóz do przedszkoli, szkół i ośrodków dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, wobec których nie miały takiego obowiązku, w tym mieszkańców innych gmin realizujących kształcenie specjalne w podmiotach zlokalizowanych na ich terenie oraz dzieci i młodzież, którzy z uwagi na wiek i ustalony rodzaj niepełnosprawności nie byli objęci ustawowym obowiązkiem zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki.

Infografika nr 3

Kwoty wydatków poniesionych w latach 2017–2019 (I połowa) przez gminy na dowóz dzieci i młodzieży niepełnosprawnych do szkół, przedszkoli i ośrodków



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli, z uwzględnieniem danych dotyczących wydatków na dowożenie uczniów do szkół: https://dane.gov.pl/institution/organization-13,ministerstwo-finansow?page=1&per_page=20&q=rb28s&sort=relevance.

Działania informacyjne gmin

Przepisy ustawy Prawo oświatowe nie zobowiązują organów wykonawczych gmin, ani poradni psychologiczno-pedagogicznych i starostów do informowania rodziców i opiekunów prawnych dzieci i młodzieży niepełnosprawnej o przysługujących im uprawnieniach do bezpłatnego transportu i opieki podczas dowozu do wybranej placówki oświatowej. Wszystkie objęte kontrolą jednostki podejmowały jednak działania informacyjne w tym zakresie za pośrednictwem własnych jednostek

[43] Gmina Pokój i gmina Wilków.

systemu oświaty i ośrodków pomocy społecznej, których pracownicy ustnie informowali zainteresowanych o możliwości skorzystania z finansowanego przez gminę dowozu. Wiedzę o przysługujących uczniom niepełnosprawnym uprawnieniach rodzice i opiekunowie prawni uzyskiwali także w jednostkach realizujących kształcenie specjalne oraz w starostwach powiatowych. Gmina Niemodlin udostępniała za pośrednictwem strony internetowej Urzędu w Biuletynie Informacji Publicznej wzory wniosków wraz z wykazem niezbędnych do przedłożenia załączników. Również gmina Ozimek informowała o możliwości korzystania z bezpłatnego transportu na swojej stronie internetowej. Dla zainteresowanych umieszczono edytowalną wersję wniosku o zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do szkoły lub o zwrot kosztów przejazdu ucznia i opiekuna, stanowiące załącznik do wydanego w tym przedmiocie zarządzenia burmistrza Ozimka.

Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK od kierowników poradni psychologiczno-pedagogicznych, funkcjonujących na obszarze powiatów obejmujących kontrolowane jst wynikało, że również pracownicy tych podmiotów i członkowie zespołów orzekających ustnie informowali rodziców i opiekunów prawnych niepełnosprawnych o uprawnieniach do bezpłatnego dowozu. NIK zwróciła się także o udzielenie informacji w tej kwestii do funkcjonujących na terenie województwa opolskiego organizacji pozarządowych, tj. stowarzyszeń i fundacji prowadzących działalność w zakresie wspierania i integracji rodzin, w których występują problemy związane z niepełnosprawnością. Podmioty te potwierdziły, że w ramach własnych działań również udzielają swoim członkom wskazówek dotyczących zakresu uprawnień dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, w tym dotyczących możliwości korzystania z organizowanego przez właściwe gminy transportu do szkół i placówek oświatowych.

5.2. Realizacja zadania polegającego na dowozie osób niepełnosprawnych

Organizacja dowozu dzieci i młodzieży niepełnosprawnej

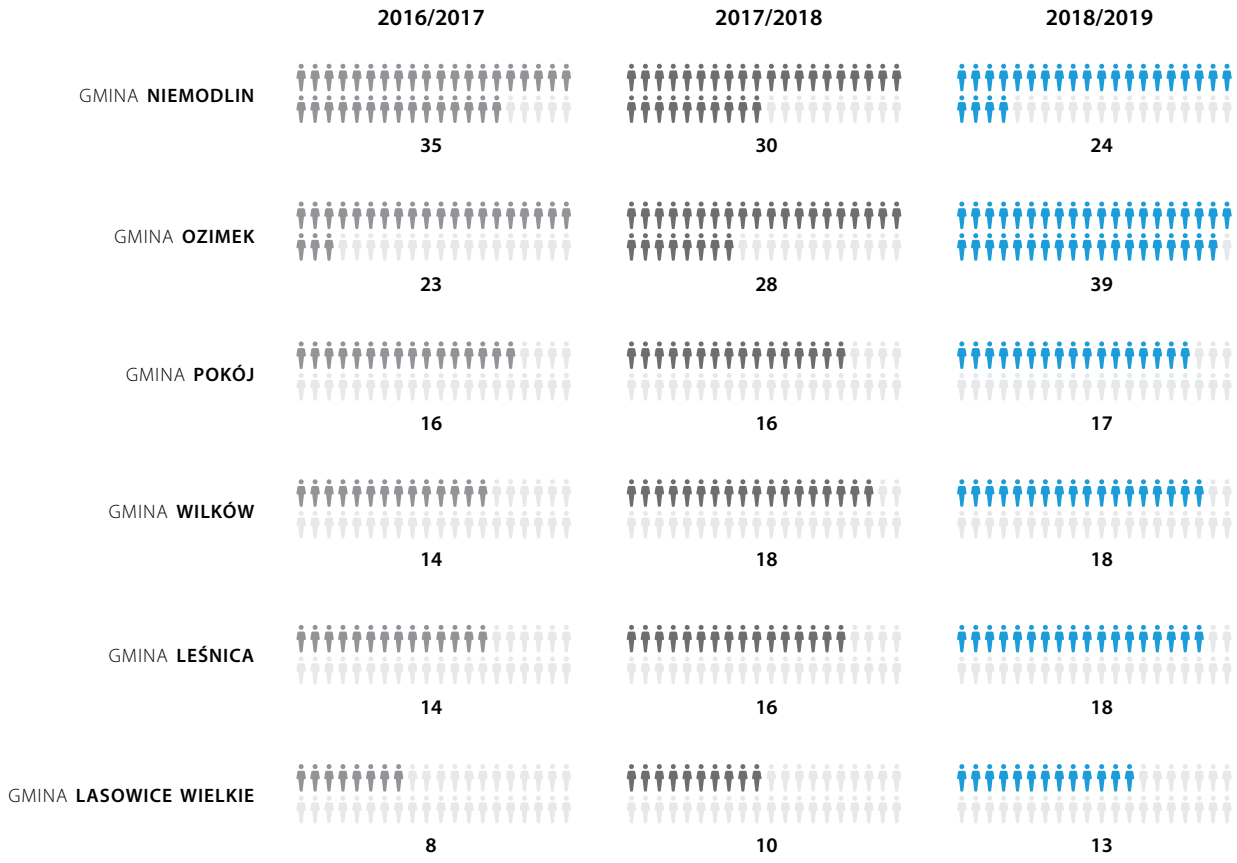
W ocenie NIK gminy zapewniły wszystkim uprawnionym dzieciom i młodzieży niepełnosprawnej bezpłatny transport i opiekę, dostosowane do ich indywidualnych potrzeb, a wybór wykonawców powierzonych w tym zakresie usług został dokonany zgodnie z obowiązującymi przepisami. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że dowóz do przedszkoli, szkół i ośrodków odbywał się w warunkach zapewniających komfort i bezpieczeństwo pasażerów. Analiza przyjętych w umowach harmonogramów dowozu potwierdziła możliwość udziału uprawnionych we wszystkich zajęciach wynikających z obowiązującego dla danej osoby rozkładu zajęć. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości nie wpłynęły negatywnie na realizację objętego kontrolą zadania.

1. W latach 2017–2019 (I półrocze) wszystkie gminy, w których prowadzono kontrolę zapewniły bezpłatny transport i opiekę podczas dojazdu do szkół, przedszkoli i ośrodków wszystkim osobom, co do których dysponowały informacjami o przysługującym im uprawnieniu. Najliczniejszą

grupę objętą tym obowiązkiem stanowiły dzieci i młodzież zamieszkała na terenie gminy Niemodlin – 39 osób w roku szkolnym 2018/2019, a najmniej liczną w gminie Lasowice Wielkie – w tym samym roku szkolnym 13 osób. Większość dzieci i młodzieży niepełnosprawnej korzystała z transportu organizowanego przez gminy – w poszczególnych latach szkolnych kontrolowanego okresu tą formą dowozu objętych było: 93% uprawnionych w gminie Pokój w roku szkolnym 2017/2018, 90% uprawnionych w gminie Lasowice Wielkie w roku szkolnym 2017/2018 i 87,5% uprawnionych w gminie Pokój w roku szkolnym 2016/2017. Tylko w gminie Leśnica w okresie objętym kontrolą z tej formy dowozu korzystało ok. 30% uprawnionych w każdym roku szkolnym. W pozostałym zakresie dowożenie zapewniali rodzice i opiekunowie prawni. W gminie Pokój i w gminie Wilków zadanie dowożenia dzieci i młodzieży niepełnosprawnej realizowano wyłącznie w ramach transportu gminnego – w jednostkach tych nie odnotowano przypadków występowania przez rodziców lub opiekunów prawnych z wnioskami o zwrot kosztów organizowanego samodzielnie dowozu.

Infografika nr 4

Liczba osób niepełnosprawnych uprawnionych do bezpłatnego transportu i opieki podczas dojazdu do placówek oświatowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

2. W zależności od przyjętego przez gminę modelu organizacji dowozu, uczniom niepełnosprawnym zapewniano możliwość korzystania z transportu zbiorowego – poprzez zakup biletów miesięcznych u przewoź-

ników[44] lub transport indywidulany z miejsca zamieszkania do szkoły, przedszkola lub ośrodka[45], przy czym w gminie Pokój i w gminie Wilków funkcjonowały obie ww. formy dowozu. W gminie Leśnica i w gminie Lasowice Wielkie przewóz ten realizowano w ramach świadczonych przez spółki samorządowe (PKS Strzelce Opolskie S.A. i PKS Kluczbork sp. z o.o.) usług publicznego transportu zbiorowego uczniów, w tym uczniów niepełnosprawnych na rzecz Związku Celowego Powiatowo-Gminnego *Jedź z nami* z udziałem gminy Leśnica oraz działających wspólnie na podstawie porozumienia międzygminnego gminy Lasowice Wielkie i powiatu Kluczborskiego. W Lasowicach Wielkich dzieci i młodzież byli dowożeni do publicznych przedszkoli i szkół, wchodzących w skład dwóch zespołów: Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Chocianowicach[46] i Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Lasowicach Wielkich[47], a także funkcjonującego poza obszarem gminy Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Kluczborku. Dzieci i młodzież zamieszkała w miejscowościach z obszaru Gminy Leśnica korzystała z transportu do Zespołu Placówek Oświatowych w Leśnicy.

Korzystanie z transportu zbiorowego poprzez zakup biletów miesięcznych, zapewniały także gmina Pokój na dziewięciu regularnych liniach autobusowych, co umożliwiało dojazd do: Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Pokoju, Publicznej Szkoły Podstawowej z Oddziałem Przedszkolnym w Domaradzu oraz Zespołu Szkół Gimnazjalnych w Pokoju[48]. Gmina Wilków zapewniła przewóz dzieci i młodzieży niepełnosprawnej do publicznych przedszkoli i publicznych szkół podstawowych zlokalizowanych na jej terenie (w Wilkowie, w Bukowiu i w Idzikowicach) w ramach transportu zbiorowego na trzech liniach w roku szkolnym 2016/2017, czterech liniach w roku szkolnym 2017/2018 oraz sześciu liniach w 2018/2019. Z kolei dowóz indywidualny gmina Pokój zapewniała na trzech trasach, w ramach których umożliwiono każdemu z uczniów dojazd z miejsca zamieszkania do szkół w Pokoju oraz w Kup i w Namysłowie. Długość linii komunikacyjnej na tych trasach wynosiła odpowiednio: 3 km oraz 13 km i 44,6 km W gminie Wilków dowóz indywidulany realizowano na trasie obejmującej transport z miejsc zamieszkania dzieci i uczniów do Przedszkola Integracyjnego w Namysłowie i Zespołu Szkół Specjalnych w Namysłowie o długości 26,9 km w roku szkolnym 2016/2017[49] oraz 18,8 km w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019[50].

Dowóz w formie transportu indywidualnego zapewniały także gmina Niemodlin i gmina Ozimek. W gminie Niemodlin transport ten realizowany był na trzech trasach, tj. z Niemodlina do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Grodkowie (49 km), z Niemodlina do Zespołu Szkół Specjalnych w Opolu (27 km) oraz z Szydłowca Śląskiego do Zespołu Niepublicznych Szkół w Kup (55 km).

---

[44] Gmina Wilków, gmina Pokój, gmina Leśnica i gmina Lasowice Wielkie.

[45] Gmina Niemodlin i gmina Ozimek.

[46] W latach szkolnych 2016/2017 i 2017/2018 funkcjonującego jako Zespół Gimnazjalno-Szkolno-Przedszkolny w Chocianowicach.

[47] W latach szkolnych 2016/2017 i 2017/2018 funkcjonującego jako Zespół Gimnazjalno-Szkolno-Przedszkolny w Lasowicach Wielkich.

[48] W latach szkolnych 2016/2017 i 2017/2018.

[49] Przejazd z Wojciechowa do Namysłowa.

[50] Przejazd z Pszenicznej do Namysłowa.

Tylko gmina Ozimek realizowała zadanie dowozu dzieci i młodzieży niepełnosprawnej również z wykorzystaniem własnego środka transportu – samochodu osobowego przystosowanego do przewozu uczniów niepełnosprawnych, w tym na wózku inwalidzkim. Jego zakup dofinansowany został ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w ramach programu *Uczeń na wsi – pomoc w zdobyciu wykształcenia przez osoby niepełnosprawne zamieszkujące gminy wiejskie oraz gminy miejsko-wiejskie*. Na podstawie umowy zawartej z gminną spółką – Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Antoniowie sp. z o.o. – podmiotowi temu powierzono zadania w zakresie eksploatacji pojazdu i realizacji z jego wykorzystaniem transportu uczniów z miejsc ich zamieszkania na terenie gminy Ozimek do Zespołu Szkół Specjalnych w Opolu, tj. trasie o długości 76 km. Ponadto, gmina zapewniała dojazd uczniów z miejsc zamieszkania do: Szkoły Specjalnej Przysposabiającej do Pracy w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Dobrodzieniu (19 km), do Zespołu Szkół Niepublicznych w Kup (39,4 km) oraz do Zespołu Szkół Specjalnych w Opolu (22,5 km).

3. Z uwagi na przyjęty przez kontrolowane jednostki sposób realizacji zadania poprzez zapewnienie indywidualnego dowozu z miejsca zamieszkania dzieci i młodzieży niepełnosprawnej do wybranych przez rodziców i opiekunów prawnych placówek oświatowych, czas trwania przejazdu na poszczególnych trasach przekraczał w przypadku niektórych osób 45 minut. Zgodnie z uzgodnionymi z przewoźnikami harmonogramami i rozkładami jazdy czas ten wynosił w gminie Pokój, w przypadku dojazdu do szkół w Namysłowie w odniesieniu do pierwszego z uczniów – 70 i 75 minut, a podróż powrotna do ostatniej miejscowości odpowiednio – 80 i 65 minut. W gminie Niemodlin czas trwania przejazdu z Szydłowca Śląskiego do Zespołu Niepublicznych Szkół w Kup, jak również z Niemodlina do SOSW w Grodkowie wynosił 60 min, a w gminie Ozimek dojazd z najbardziej oddalonych miejsc zamieszkania uczniów do Zespołu Szkół Specjalnych w Opolu (Chobie, Grodziec i Biestrzynnik) zajmował od 60 do 90 minut. Tylko w gminie Wilków czas trwania dojazdu na wszystkich trasach, na których realizowano dowóz nie przekraczał 45 minut, w tym w przypadku najdłuższej z tras, tj. dowozu uczniów z miejsc zamieszkania do Zespołu Szkół Specjalnych w Namysłowie.

4. Uzgodnione z przewoźnikami rozkłady jazdy i harmonogramy zostały powiązane z godzinami rozpoczynania i kończenia zajęć w szkołach i placówkach oświatowych wszystkich objętych dowozem dzieci i młodzieży niepełnosprawnej. W przypadku konieczności oczekiwania przez niektóre osoby na rozpoczęcie zajęć lub transport powrotny do domu, jednostki realizujące kształcenie specjalne zapewniały im opiekę świetlicową.

W wyniku weryfikacji sposobu organizacji dowozu pod kątem zapewnienia możliwości udziału uczniów we wszystkich zajęciach objętych tygodniowym rozkładem zajęć dla danego oddziału ustalono, że przewóz ten zaspokajał ich potrzeby w tym zakresie. Stwierdzono wprawdzie jednostkowe przypadki zaplanowania odjazdu przewoźnika w godzinach wcześniejszych niż godziny zakończenia zajęć, jednak wynikało to z zobo-

wiązania rodziców do samodzielnego odbierania ucznia po zakończonych zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych[51].

Opisywane w prasie przypadki odmowy zapewnienia dowozu dzieciom młodszym niż pięcioletnie oraz realizującym kształcenie specjalne w podmiotach niepublicznych nie znalazły potwierdzenia w ustaleniach kontroli. Bezpłatny transport dzieci niepełnosprawnych młodszych niż pięcioletnie nie stanowi ustawowego obowiązku gminy, lecz może być realizowany fakultatywnie – działania takie w okresie objętym kontrolą podejmowała gmina Wilków. Ponadto, trzy spośród poddanych kontroli gmin[52] zapewniały dowóz dzieci i młodzieży niepełnosprawnej do Zespołu Niepublicznych Szkół w Kup.

Gminy, w przeważającej większości przypadków prawidłowo udzielały zamówień publicznych

5. Trzy gminy, w których prowadzona była kontrola[53], powierzyły na podstawie przepisów ustawy Pzp realizację zadań transportu dzieci i młodzieży niepełnosprawnej przedsiębiorcom świadczącym usługi w tym zakresie. Wykonawców wyłoniono w postępowaniach przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami szacowano wartość przedmiotu zamówienia, a sporządzone na jego potrzeby specyfikacje istotnych warunków zamówienia zawierały wszystkie wymagane ustawą elementy. Prawidłowo dokonano wyboru najkorzystniejszych ofert, a z wyłonionymi w ten sposób podmiotami zawarto umowy o zakresie przedmiotowym zgodnym z treścią złożonych ofert. W przewidzianych prawem terminach opublikowano także wymagane w tych postępowaniach ogłoszenia: o zamówieniu i o udzieleniu zamówienia. Jedynie w gminie Wilków stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przyjęciu odmiennej niż określona w art. 34 ust. 1 pkt 1ustawy Pzp metody ustalania szacunkowej wartości zamówienia, tj. w oparciu o dane uzyskane na podstawie rozeznania rynku, zamiast łącznej wartości zamówienia tego rodzaju udzielonego w terminie poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym, z uwzględnieniem zmian ilościowych zamawianych usług lub dostaw oraz prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem.

W gminie Ozimek wyboru wykonawcy dokonano natomiast z pominięciem zasad wynikających z obowiązującego w tej jednostce *Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro.* W latach 2017–2019 umowy o eksploatację samochodu osobowego przeznaczonego do przewozu osób niepełnosprawnych zostały zawarte ze spółką komunalną, mimo braku obiektywnych przesłanek uniemożliwiających wybór innego podmiotu w konkurencyjnym i jawnym trybie zapytania ofertowego, przewidzianego w ww. regulaminie. Powyższe świadczy o dowolności postępowania przy udzielaniu tego zamówienia oraz naruszeniu zasad jawności, powszechności, uczciwej konkurencji oraz równego traktowania podmiotów ubiegających się o zamówienie finansowane ze środków publicznych, a których zachowanie zapewnia efektywność ekonomiczną wydatków dokonywanych ze środków publicznych.

[51] W gminie Wilków.

[52] Gminy: Niemodlin, Ozimek i Pokój.

[53] Gminy: Pokój, Niemodlin i Wilków.

Umowy zabezpieczały interesy gmin, lecz nie wszystkie jednostki kontrolowały ich wykonanie

6. W treści zawartych umów zobowiązano przewoźników do realizacji usługi zgodnie z ustalonymi harmonogramami i rozkładami jazdy oraz dostosowania planu danej trasy i czasu trwania dowozu do potrzeb osób niepełnosprawnych, związanych z realizacją kształcenia specjalnego w ramach planu zajęć obowiązującego w danej placówce. Wykonawców przewozów zobligowano także do realizacji usług z wykorzystaniem pojazdów sprawnych technicznie, właściwie oznakowanych i przystosowanych do transportu osób niepełnosprawnych. Wymagano także legitymowania się stosownymi uprawnieniami do wykonywania tego rodzaju działalności, w szczególności zezwoleniami na przewóz osób, wydanymi przez właściwego wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę lub marszałka województwa – w zależności od zasięgu terytorialnego wykonywanej działalności. Gmina Wilków zastrzegła także obowiązek wyposażenia kierowcy w telefon komórkowy niezbędny do informowania rodziców lub opiekunów prawnych o sytuacjach nadzwyczajnych oraz zatrudnienia kierowcy i opiekuna na podstawie umowy o pracę. Większość z kontrolowanych jednostek[54] powierzyła przewoźnikom także obowiązek zapewnienia opieki podczas trwania przewozu. W gminie Lasowice Wielkie i w gminie Leśnica, które samodzielnie zapewniały opiekę uczniom niepełnosprawnym podczas transportu do wybranych placówek oświatowych, zadania i obowiązki opiekunów doprecyzowano w treści przyjętych w tych jednostkach regulaminów dowożenia i odwożenia uczniów. Ponadto w Gminie Lasowice Wielkie osoby pełniące funkcję opiekunów ukończyły w 2018 r. szkolenie pn. *Opiekun dzieci i młodzieży w czasie dowozu do i ze szkoły.*

7. W przypadku trzech spośród siedmiu zlecających realizację usług przewozu jednostek[55] uwzględniono w zawieranych umowach postanowienia przyznające Zamawiającemu określone uprawnienia w przypadku niewywiązania się lub nienależytego wywiązania się przewoźnika z zobowiązań umownych, w tym możliwość wcześniejszego rozwiązania umowy oraz naliczenia kar umownych. W treści umów zawartych przez gminę Wilków wprowadzono postanowienia będące podstawą żądania przedłożenia przez kierowcę realizującego przewóz dokumentów takich jak: prawo jazdy, dowód rejestracyjny pojazdu oraz aktualna polisa ubezpieczeniowa. Zastrzeżono także na rzecz gminy prawo kontroli punktualności, oznakowania pojazdów oraz innych warunków sanitarnych i technicznych. W kontrolowanym okresie pracownicy Urzędu Gminy w Wilkowie przeprowadzili sześć doraźnych kontroli w tym zakresie, w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości. W gminie Lasowice Wielkie także przyznano przedstawicielom gminy uprawnienie do kontroli zakresu i jakości usług, punktualności przewozów oraz prawidłowości przekazywanych przez Spółkę dokumentów. W każdym z lat okresu objętego kontrolą upoważniony pracownik Urzędu Gminy przeprowadził taką kontrolę, na podstawie której potwierdzono prawidłowość wykonywania przewozów (nie sformułowano uwag ani wniosków). Również umowy zawarte przez Związek *Jedź z nami*, którego członkiem pozostawała gmina Leśnica przewidywały

[54] Urząd Gminy Wilków, Urząd Gminy Pokój, GZO Ozimek i CUW Niemodlin.

[55] Urząd Gminy Lasowice Wielkie, Urząd Miejski w Leśnicy i Urząd Gminy Wilków.

mechanizmy kontroli realizacji przewozów w autobusach, na dworcach i przystankach w zakresie spełnienia parametrów jakościowych i innych określonych w umowie zasad świadczenia zleconych usług.

Ustalone w tym obszarze nieprawidłowości polegały na niezapewnieniu przez realizujące uprawnienia zamawiającego organy wykonawcze gmin[56] lub działających z ich upoważnienia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych[57] rzetelnej weryfikacji prawidłowej realizacji zobowiązań umownych przez wykonawców. W szczególności, umowy te nie przewidywały uprawnień zamawiającego do dokonywania okresowych kontroli sposobu realizacji dowozu. Skutkowało to brakiem dostępu do informacji, umożliwiających ewentualne skorzystanie z zastrzeżonych w treści tych umów mechanizmów dyscyplinowania wykonawców i ograniczenia ryzyka nieprawidłowej realizacji zadania nałożonego na gminę (prawo naliczania kar umownych, możliwość odstąpienia lub wypowiedzenia umowy przed upływem okresu jej obowiązywania).

Brak tego rodzaju postanowień kierownicy kontrolowanych jednostek wyjaśniali faktem niezgłaszania przez rodziców i opiekunów prawnych skarg ani uwag dotyczących tego transportu, które wskazywałyby na konieczność uwzględniania dodatkowych czynności kontrolnych w zawieranych umowach. Z informacji tych wynikało także, że incydentalne przypadki zgłaszania spóźnień były na bieżąco wyjaśniane i konsultowane z przewoźnikami.

W tym obszarze stwierdzono ponadto, że Burmistrz Gminy Ozimek nie zapewnił rzetelnego określenia zadań GZO w zakresie realizacji obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu uczniom niepełnosprawnym. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że czynności obejmujące rozliczenie umów zawartych przez gminę ze Spółką PGKiM zostały faktycznie delegowane do realizacji przez GZO, mimo braku formalnego powierzenia zadań tej jednostce, jak również pisemnego upoważnienia jej kierownika do działania w imieniu i na rzecz gminy Ozimek, zgodnie z art. 47 ustawy o samorządzie gminnym.

Gminy zapewniły bezpieczne i komfortowe warunki dojazdu do szkół, przedszkoli i ośrodków

8. Finansowany przez objęte kontrolą jednostki dowóz osób ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi realizowany był z zachowaniem warunków bezpieczeństwa i przy użyciu pojazdów uwzględniających potrzeby osób niepełnosprawnych. W wyniku oględzin przeprowadzonych w kontrolowanych jednostkach ustalono m. in., że w każdym przypadku dzieci i młodzież byli dowożeni pojazdami dostosowanymi do ich potrzeb, zarówno w zakresie odpowiedniego wyposażenia pojazdu, jak i właściwej liczby miejsc. Przewóz uczniów realizowany był zgodnie z ustalonym dla danej trasy harmonogramem lub rozkładem jazdy, a sposób jego organizacji zapewniał dotarcie do miejsc docelowych w wyznaczonym czasie.

[56] W Gminie Pokój i Ozimek.

[57] CUW Niemodlin i GZO Ozimek.

Zdjęcie nr 1
Wnętrze pojazdu, którym realizowano przewóz uczniów na terenie gminy Niemodlin

Źródło: materiały z kontroli NIK.

9. W żadnej z sześciu gmin, w których prowadzona była kontrola, nie stwierdzono przypadków niezapewnienia opieki podczas transportu do przedszkola, szkoły lub ośrodka. Obecni w środkach transportu opiekunowie czuwali nad zachowaniem prawidłowych warunków przewozu, w tym zajęciem odpowiedniego miejsca i zapięciem pasów bezpieczeństwa. Osoby te – w razie potrzeby – asystowały uczniom podczas wsiadania i wysiadania z pojazdu, a także zapewniali dotarcie do budynku właściwej placówki.

Zdjęcie nr 2
Miejsce zbiórki dzieci przy Przedszkolu Publicznym w Idzikowicach (gmina Wilków)

Źródło: materiały z kontroli NIK.

Nieprawidłowości w tym obszarze dotyczyły przede wszystkim niepodjęcia przez organy stanowiące dwóch z sześciu kontrolowanych gmin[58] uchwały w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych oraz

[58] Gmina Lasowice Wielkie i gmina Wilków.

warunków i zasad korzystania z tych obiektów, co stanowiło zaniechanie realizacji obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że na sześciu z dziewięciu przystankach w gminie Lasowice Wielkie oraz na dwóch przystankach w gminie Wilków brak było właściwego oznakowania znakiem drogowym D-15 *Przystanek autobusowy*, o którym mowa w § 51 rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych[59]. Brakujące oznakowanie zostało uzupełnione w trakcie trwania kontroli.

Zdjęcie nr 3
Przystanek na terenie gminy Pokój

Źródło: materiały z kontroli NIK.

Zdjęcie nr 4
Przystanek Trzebiszyn II na terenie gminy Lasowice Wielkie

Źródło: materiały z kontroli NIK.

[59] Dz. U. z 2019 r. poz. 2310.

5.3. Zapewnienie rodzicom lub opiekunom prawnym niepełnosprawnych dzieci i młodzieży zwrotu poniesionych przez nich kosztów dowozu realizowanego we własnym zakresie

W ocenie NIK gminy prawidłowo ustalały przypadające do zwrotu kwoty kosztów organizowanego samodzielnie dowozu, uwzględniając zarówno dojazd rodzica lub opiekuna prawnego do przedszkola, szkoły i ośrodka, jak i konieczność powrotu do domu lub miejsca pracy. Zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, wypłaty należnych kwot dokonywano na podstawie umów, zapewniając weryfikację zasadności przedstawianych do rozliczenia kosztów indywidualnego dowozu.

Podstawę zwrotu kosztów dowozu dzieci i młodzieży niepełnosprawnej stanowiły umowy

1. Rodzicom lub opiekunom prawnym przysługuje wyłączne prawo wyboru sposobu zapewnienia transportu niepełnosprawnemu dziecku, natomiast gmina zobowiązana jest do zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki albo refundacji kosztów dowozu realizowanego samodzielnie przez rodziców lub opiekunów prawnych. Zgodnie z przepisami ustawy Prawo oświatowe, jeżeli dowożenie niepełnosprawnego dziecka zapewniają rodzice lub opiekunowie prawni, gmina zobowiązana jest do dokonania na ich rzecz zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna.

W okresie objętym kontrolą cztery spośród sześciu gmin zapewniły rodzicom lub opiekunom prawnym dzieci i młodzieży niepełnosprawnej zwrot poniesionych przez nich kosztów dowozu realizowanego we własnym zakresie. W przypadku dwóch pozostałych gmin, tj. gminy Pokój i Wilków, rodzice i opiekunowie prawni nie występowali z takimi wnioskami. Gmina Ozimek, gmina Lasowice Wielkie, gmina Leśnica i gmina Niemodlin zawarły łącznie 85 umów w sprawie zwrotu kosztów dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli, szkół i ośrodków, w tym: 27 umów (odpowiednio w tych gminach: 8, 2, 6, 11) w roku szkolnym 2016/2017, 31 umów (10, 1, 8, 12) w roku szkolnym 2017/2018 oraz 27 umów (10, 1, 7, 9) w roku szkolnym 2018/2019.

We wszystkich przypadkach zawarcie umowy było poprzedzone pisemnym wnioskiem rodzica lub opiekuna prawnego o refundację ponoszonych kosztów. Gmina Niemodlin udostępniała wzory tego typu wniosków, zawierające dane niezbędne do zawarcia umowy, w tym: dane rodzica lub opiekuna prawnego, dane dziecka, adres placówki, parametry zużycia paliwa dla danego pojazdu oraz długość trasy z miejsca zamieszkania do placówki. W gminie Ozimek udostępniano informacje o niezbędnych do przedłożenia dokumentach, takich jak: aktualne orzeczenie o niepełnosprawności, aktualne orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego lub orzeczenie o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych i potwierdzenie przyjęcia dziecka do szkoły lub ośrodka specjalnego. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły działalności GZO w Ozimku i polegały na pozytywnej weryfikacji siedmiu wniosków złożonych w roku szkolnym 2018/2019, do których nie zostały dołączone skierowania ucznia przez starostę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania ucznia do szkoły ani zaświadczenia dyrektora szkoły potwierdzające fakt uczęszczania ucznia do szkoły. Obowiązek przedłożenia takich dokumentów wynikał z treści

zarządzenia wydanego w tym zakresie przez burmistrza Ozimka. Ponadto, w jednym przypadku wnioskodawcy przedłożyli zaświadczenie z dnia 28 lipca 2017 r., z którego wynikało, że rok szkolny 2017/2018 był ostatnim programowym rokiem nauki jednego z uczniów, podczas gdy wniosek dotyczył roku szkolnego 2018/2019. Pomimo nierzetelnie przeprowadzonych czynności, burmistrz Ozimka zawarł z wnioskodawcami umowy w sprawie zwrotu kosztów organizowanego samodzielnie dowozu, które w świetle przepisów ustawy Prawo oświatowe jak też ww. zarządzenia, nie powinny być zawarte.

Gminy stosowały różne metody ustalania kwoty podlegającej zwrotowi

2. Gminy w zróżnicowany sposób kształtowały treść zawieranych umów w zakresie sposobu ustalania kwoty kosztów podlegającej zwrotowi z tytułu dowozu organizowanego samodzielnie przez rodzica i opiekuna prawnego. W gminie Niemodlin stosowano ryczałt dzienny, stanowiący iloczyn liczby kilometrów na odcinku z miejsca zamieszkania dziecka do szkoły lub przedszkola i z powrotem oraz zużycia paliwa, obliczonego z uwzględnieniem parametru spalania, tj. 8 l/100 km i średniej ceny paliwa. W okresie objętym kontrolą średnia wartość kwoty przypadającej do zwrotu za jeden kilometr wynosiła 0,4 zł. Z kolei w gminie Ozimek przyjęto wysokość kwoty zwrotu za jeden przejazd samochodem jako iloczyn liczby kilometrów na najkrótszej trasie, łączącej miejsce zamieszkania ucznia i szkoły oraz kwoty 0,8358 zł, tj. stawki określonej rozporządzeniem 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[60]. Gmina Leśnica stosowała metodę wyliczenia stawki dziennej w oparciu o iloczyn kwoty 0,8358 zł określonej ww. rozporządzeniem oraz podwójnej liczby kilometrów na trasie z domu do szkoły (przejazd tam i z powrotem). W gminie Lasowice Wielkie, przed zawarciem umowy, przeprowadzano negocjacje z rodzicem lub opiekunem prawnym, w wyniku których ustalano dzienną liczbę kilometrów dowozu oraz stawkę za jeden kilometr, która wynosiła od 1 do 1,5 zł. Z uwagi na brak w objętym kontrolą okresie ustawowych uregulowań co do metodologii wyliczania kwoty zwrotu kosztów poniesionych przez rodziców i opiekunów prawnych w związku z organizowanym samodzielnie dowozem, przyjmowane przez gminy rozwiązania w tym zakresie były odmienne.
Zgodnie z postanowieniami zawartych umów objęte kontrolą jednostki dokonywały zwrotu kwot w wysokości wynikającej z przyjętego sposobu rozliczenia na podstawie dokumentów zawierających potwierdzenie dyrektora szkoły, przedszkola lub ośrodka dotyczące liczby dni, w których uczeń uczestniczył w zajęciach.

Aktualnie, w związku ze zmianą obowiązujących w tym zakresie przepisów Prawa oświatowego, od 3 grudnia 2019 r. obowiązują zasady określone w dodanym ustawą nowelizującą art. 39a. Zgodnie z tym przepisem, zwrot kosztów jednorazowego przewozu następuje w wysokości określonej według wzoru, którego zmienne to: a) liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania do danej placówki, a także

[60] Dz. U. z 2002 r., Nr 27 poz. 271, ze zm.

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 oraz d) średnie zużycie paliwa w jednostkach na 100 kilometrów dla danego pojazdu według danych producenta pojazdu. Średnią cenę jednostki paliwa w gminie określa na każdy rok szkolny rada gminy, w drodze uchwały, uwzględniając ceny jednostki paliwa w gminie, a wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany jest do zawarcia z rodzicami stosownej umowy w terminie 14 dni od dnia uzyskania informacji, że dowożenie i opiekę zapewniają rodzice.

Wystąpiły uzasadnione przypadki odmowy zawarcia umowy w sprawie zwrotu kosztów

3. W objętym kontrolą okresie w gminie Ozimek i w gminie Lasowice Wielkie nie wystąpiły przypadki odmowy zawarcia umowy w sprawie zwrotu kosztów dowozu dzieci i młodzieży niepełnosprawnej. W odniesieniu do trzech osób sytuacja taka wystąpiła w gminie Niemodlin w związku z utratą ustawowych uprawnień do bezpłatnego transportu przez uczniów, którzy ukończyli 21. rok życia i realizowali kształcenie specjalne w podmiocie niebędącym ośrodkiem rewalidacyjno-wychowawczym. W Gminie Leśnica, w przypadku siedmiu wniosków rodziców obejmujących lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019, dotyczących czterech uczniów, odmówiono pozytywnego rozpatrzenia wniosku o zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu. W sześciu przypadkach jako przyczynę odmowy wskazywano, że wnioskowana przez rodzica lub opiekuna prawnego szkoła, nie była najbliższa w rozumieniu art. 39 ust. 4 pkt. 1 ww. ustawy. Uzasadniając decyzję o odmowie zwrotu kosztów burmistrz wskazał, że Zespół Placówek Oświatowych w Leśnicy[61] zapewniał możliwość realizacji kształcenia uczniów, których dotyczyły przedmiotowe wnioski zgodnie z treścią zaleceń zawartych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego. Uwzględniono przy tym nie tylko geograficzne kryterium bliskości placówki, ale także możliwość zapewnienia przez ww. placówkę warunków kształcenia, adekwatnie do potrzeb wskazanych w wydanych orzeczeniach o potrzebie kształcenia specjalnego. W jednym przypadku powodem odmowy było ukończenie 21 lat przez ucznia, który realizował kształcenie specjalne w podmiocie niebędącym ośrodkiem rewalidacyjno-wychowawczym. Zgodnie z art. 39 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe, uprawnienie do bezpłatnego transportu przysługuje uczniom niepełnosprawnym 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 oraz 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, do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą

[61] W skład Zespołu wchodzą: specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy oraz młodzieżowy ośrodek szkolno-wychowawczy. Placówka oferuje kształcenie w szkole podstawowej specjalnej, branżowej szkole specjalnej I stopnia oraz szkole specjalnej przysposabiającej do pracy.

odpowiednio: 24. rok życia – w przypadku uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna i 25. rok życia – w przypadku uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych. Biorąc pod uwagę, że uczeń, którego dotyczył wskazany wyżej wniosek realizował naukę w szkole przysposabiającej do pracy, z chwilą ukończenia 21. lat utracił uprawnienie do bezpłatnego transportu i opieki podczas dowozu do tego rodzaju placówki. W ocenie NIK, w opisanym wyżej zakresie, odmowa zwrotu kosztów organizowanego samodzielnie dowozu była uzasadniona[62].

4. W żadnym z opisanych przypadków rodzice i opiekunowie prawni nie występowali do sądu administracyjnego ze skargą, mimo że – w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych[63] – takie uprawnienie przysługuje na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[64]. Jednocześnie – z uwagi na to, że tego rodzaju decyzje organów wykonawczych gmin nie stanowią decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego – na organie nie ciąży obowiązek określony w § 1 pkt 9 tego przepisu, tj. zawarcia w jej treści pouczenia o przysługujących stronie środkach zaskarżenia. Z ustaleń kontroli wynika także, że informując na piśmie rodziców i opiekunów prawnych o nieuwzględnieniu wniosku o zwrot kosztów organizowanego samodzielnie dowozu wójtowie (burmistrzowie) nie wskazywali na możliwość wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Tylko w jednym przypadku w gminie Leśnica – w związku z wnioskiem skierowanym przez jednego z rodziców do Ministra w sprawie udzielenia informacji o możliwości zaskarżenia odmownej decyzji – burmistrz Leśnicy udzielił wyjaśnień w tej sprawie.

5. W latach 2017–2019 (I półrocze) objęte kontrolą jednostki wydatkowały na pokrycie kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych organizowanego samodzielnie przez rodziców lub opiekunów prawnych łącznie 269,6 tys. zł. Najwyższe wydatki w okresie objętym kontrolą poniosła z tego tytułu gmina Ozimek, tj. łącznie 135,5 tys. zł w tym w roku szkolnym 2016/2017 49 tys. zł, w roku szkolnym 2017/2018 55,4 tys. zł i w roku szkolnym 2018/2019 31,1 tys. zł. W pozostałych trzech jednostkach, które wydat-

[62] Odmienne stanowisko, co do wykładni przepisu art. 39 ust. 4 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe, choć nie w takim samym stanie faktycznym, zostało zaprezentowane w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 16 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 691/19, który uwzględnił skargę rodzica dotyczącą odmowy zapewnienia bezpłatnego transportu ucznia niepełnosprawnego do specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego. W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd wskazał m. in., że nieuprawniona jest interpretacja organu, że obowiązek, o którym mowa, może być realizowany tylko w zakresie transportu do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, natomiast takiego obowiązku nie ma w przypadku transportu do specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego. Skoro Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy (...) realizuje również zajęcia rewalidacyjne, a orzeczenie o potrzebnie kształcenia specjalnego (...) stwierdza, że udział ucznia w zajęciach rewalidacyjnych umożliwi wyrównanie szans edukacyjnych, zwiększy samodzielność w życiu dorosłym, to zdaniem Sądu nie ma podstaw, aby pozbawić tego ucznia uprawnienia płynącego z normy zawartej w art. 39 ust. 4 pkt 2 ustawy.

[63] W szczególności: wyrok WSA w Białymstoku z 11 lipca 2017 r., sygn. akt II SA/Bk 270/17, wyrok WSA w Szczecinie z 17 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 775/07, wyrok WSA w Olsztynie z 15 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 149/08, wyrok WSA w Warszawie z 16 stycznia 2008 r., sygn. akt VIII SA/Wa 614/07(publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl).

[64] Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.

kowały środki publiczne na ten cel, kwoty te stanowiły: w gminie Leśnica 78,3 tys. zł (w tym odpowiednio: 34,3 tys. zł, 30,5 tys. zł i 13,5 tys. zł, w gminie Niemodlin 32,3 tys. zł (w tym odpowiednio: 10,9 tys. zł, 13,3 tys. zł oraz 8,1 tys. zł) oraz w gminie Lasowice Wielkie 23,5 tys. zł (w tym odpowiednio: 12,9 tys. zł, 7 tys. zł i 3,6 tys. zł).

6. W ramach kontroli planowej w gminie Niemodlin i gminie Ozimek[65] szczegółowym badaniem objęto wysokość kwot wypłaconych tytułem zwrotu organizowanego samodzielnie dowozu w miesiącach: styczniu, czerwcu i listopadzie 2017 r. i 2018 r. oraz w styczniu i czerwcu 2019 r. Analiza dokumentacji stanowiącej podstawę dokonanych wypłat, tj. umów zawartych z rodzicami lub opiekunami prawnymi oraz przedkładanych zaświadczeń właściwej placówki o liczbie dni faktycznej nauki dziecka lub ucznia wykazała, że należności te były wypłacane terminowo, w wysokości zgodnej z podjętymi zobowiązaniami.

[65] W pozostałych gminach, tj. w gminie Pokój i gminie Wilków rodzice i opiekunowie prawni nie występowali z wnioskami o zwrot kosztów organizowanego samodzielnie dowozu.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy gminy prawidłowo wywiązują się z obowiązków bezpłatnego dowozu do przedszkoli, szkół i placówek oświatowych dzieci i młodzieży niepełnosprawnych?
Cele szczegółowe	Czy prawidłowo zorganizowano bezpłatny dowóz dzieci i młodzieży niepełnosprawnych do przedszkoli, szkół i placówek oświatowych? Czy dowóz dzieci i młodzieży niepełnosprawnych do przedszkoli, szkół i placówek oświatowych odbywał się w sposób bezpieczny, z uwzględnieniem ich potrzeb? Czy prawidłowo rozliczano koszty dowozu niepełnosprawnych dzieci i młodzieży realizowanego przez rodziców i opiekunów prawnych?
Zakres podmiotowy	Urzędy gmin/miast oraz gminne jednostki organizacyjne prowadzące wspólną obsługę jednostek oświatowych.
Kryteria kontroli	Legalność, rzetelność i gospodarność.
Okres objęty kontrolą	2017–2019 (I półrocze)
Termin realizacji kontroli	17 grudnia 2019 r.–8 kwietnia 2020 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Zwrócono się do poradni pedagogiczno-psychologicznych, starostów oraz stowarzyszeń o udzielenie informacji o działaniach podejmowanych w celu informowania rodziców i opiekunów prawnych niepełnosprawnych dzieci i młodzieży o uprawnieniach do zapewnianego przez gminę bezpłatnego transportu i opieki podczas przewozu do placówki zapewniającej kształcenie specjalne.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	Pismem z 21 lutego 2020 r., NIK działając na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, zleciła Opolskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Transportu Drogowego przeprowadzenie kontroli w zakresie przestrzegania obowiązków i warunków przewozu drogowego, przestrzegania przepisów ruchu drogowego oraz dokumentów związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego przez przewoźników realizujących zadania objętych kontrolą jednostek. Z uwagi na sytuację epidemiologiczną w kraju i związaną z tym decyzję o zamknięciu szkół i placówek oświatowych ww. organ pismem z 30 marca 2020 r. poinformował o braku możliwości zrealizowania przedmiotowych kontroli we wskazanym przez NIK terminie, tj. do 30 marca 2020 r.
Stan realizacji wniosków	W wyniku przeprowadzonych kontroli do kierowników wszystkich kontrolowanych jednostek wysłane zostały wystąpienia pokontrolne, do których nie zostały zgłoszone zastrzeżenia. W czterech wystąpieniach sformułowano łącznie pięć wniosków pokontrolnych. Trzy z nich zostały zrealizowane do dnia sporządzenia niniejszej informacji, jeden był w trakcie realizacji, a jeden nie został zrealizowany.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych oraz oceny

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena
1.	Urząd Miejski w Niemodlinie	Dorota Koncewicz	Pozytywna
2.	Centrum Usług Wspólnych w Niemodlinie	Małgorzata Kochanek	Pozytywna
3.	Urząd Gminy i Miasta w Ozimku	Mirosław Wieszołek	W formie opisowej
4.	Gminny Zakład Oświaty w Ozimku	Alicja Jonczyk-Boguta	W formie opisowej
5.	Urząd Gminy Pokój	Barbara Zając	W formie opisowej
6.	Urząd Gminy w Wilkowie	Bogdan Zdyb	W formie opisowej
7.	Urząd Gminy Lasowice Wielkie	Daniel Gagat	W formie opisowej
8.	Urząd Miejski w Leśnicy	Łukasz Jastrzembski	Pozytywna

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

Prawo do nauki stanowi jedno z konstytucyjnie gwarantowanych praw człowieka, a władze publiczne zobowiązane są wspierać funkcjonowanie osób niepełnoprawnych w życiu społecznym. Również Konwencja ONZ uznaje prawo osób niepełnosprawnych do edukacji – bez dyskryminacji i na zasadach równych szans i zaleca zapewnienie przez państwo włączającego systemu kształcenia, umożliwiającego integrację na wszystkich poziomach edukacji i w kształceniu ustawicznym[66].

Według ekspertów[67], wprawdzie edukacja włączająca wspomaga proces integracji społecznej i umożliwia naukę w miejscu zamieszkania, jednak jej realizacja w Polsce w obecnych realiach może być trudna ze względu m.in. na nieprzygotowanie szkół (np. architektoniczne czy pod względem wyposażenia) i brak wykwalifikowanych nauczycieli. Z drugiej strony szkolnictwo specjalne nie powinno być likwidowane z uwagi na potrzeby uczniów z głębszymi problemami, wynikającymi z posiadanej niepełnosprawności, zwłaszcza intelektualnej i sprzężonej, którzy wymagają pomocy nie tylko w procesie edukacji, lecz także w życiu codziennym.

W Polsce funkcjonuje dwutorowy system orzekania o niepełnosprawności: orzeczenia o stopniu niepełnosprawności wydawane przez powiatowe zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności[68] oraz orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego i o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, wydawane przez zespoły orzekające, działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, w tym w poradniach specjalistycznych[69]. Każde z tych orzeczeń stanowi źródło innych uprawnień: pierwsze z nich określa formy rehabilitacji zawodowej i społecznej, z jakich osoba niepełnosprawna może korzystać, oraz warunkuje prawo do korzystania z wielu ulg i uprawnień przyznanych na podstawie odrębnych przepisów[70]. Z kolei, druga grupa orzeczeń wskazuje zalecane formy kształcenia specjalnego, z uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności, w tym stopnia niepełnosprawności intelektualnej.

System kształcenia specjalnego obejmuje dzieci i młodzież niepełnosprawne, niedostosowane społecznie i zagrożone niedostosowaniem społecznym, wymagające stosowania specjalnej organizacji nauki i metod

[66] Art. 24 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169, ze zm.).

[67] *Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych* – Raport końcowy, Badania Społeczne Marzena Sochańska-Kawiecka – badanie zrealizowane na zlecenie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, str. 170. https://www.pfron.org.pl/fileadmin/Badania_i_analizy/Badanie_potrzeb_ON/Raport_koncowy_badanie_potrzeb_ON.pdf, dostęp 16.06.2020 r.

[68] Art. 6b ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 426, ze zm.).

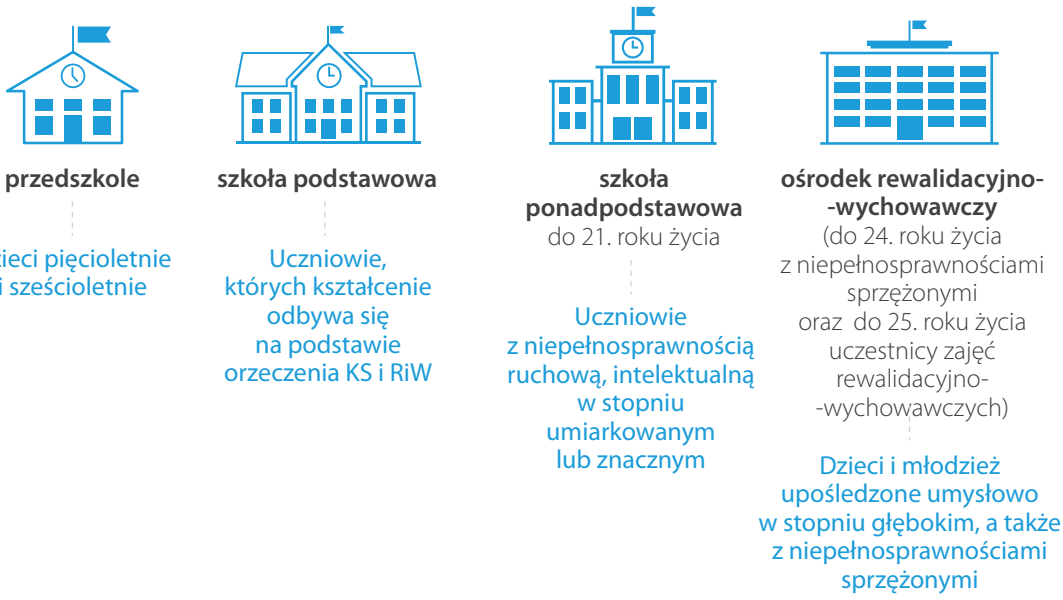
[69] Art. 127 ust. 10 ustawy Prawo oświatowe.

[70] W tym: ustawy o pomocy społecznej, ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustawy Prawo o ruchu drogowym, ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, etc.

pracy. Nauka w ramach kształcenia specjalnego może być prowadzona odpowiednio w przedszkolach i szkołach ogólnodostępnych, przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i szkołach lub oddziałach integracyjnych oraz młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych, specjalnych ośrodkach wychowawczych dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodkach rewalidacyjno-wychowawczych.

Obowiązkiem gminy jest zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom i młodzieży bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej placówki, w której osoby te realizują kształcenie specjalne. Grupy osób uprawnionych do tego rodzaju transportu określają właściwe przepisy ustawy Prawo oświatowe, przy czym gminy mogą zapewniać taki transport również innym osobom, wobec których nie mają takiego obowiązku. Zadanie zapewnienia bezpłatnego transportu gminy mogą realizować albo poprzez samodzielne zorganizowanie dowozu dzieci i młodzieży niepełnosprawnej albo poprzez zwrot kosztów takiego dowozu rodzicom i opiekunom samodzielnie realizującym taki dowóz.

Infografika nr 5
Grupy osób objętych obowiązkiem zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie przepisów ustawy Prawo oświatowe.

Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

Prawo międzynarodowe

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.[71]

Celem Konwencji jest popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności. Zgodnie z art. 1, do osób niepełnosprawnych zalicza się te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, psychiczną, intelektualną lub w zakresie zmysłów co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami.

W zakresie realizacji prawa osób niepełnosprawnych do edukacji bez dyskryminacji i na zasadach równych szans (art. 24 ust. 1). W celu realizacji tego prawa, Państwa Strony zobowiązały się do zapewnienia włączającego systemu kształcenia, umożliwiającego integrację na wszystkich poziomach edukacji i w kształceniu ustawicznym, zmierzające do: pełnego rozwoju potencjału oraz poczucia godności i własnej wartości, a także wzmocnienia poszanowania praw człowieka, podstawowych wolności i różnorodności ludzkiej, rozwijania przez osoby niepełnosprawne ich osobowości, talentów i kreatywności, a także zdolności umysłowych i fizycznych, przy pełnym wykorzystaniu ich możliwości oraz umożliwienia osobom niepełnosprawnym skutecznego udziału w wolnym społeczeństwie. Realizując to prawo, Państwa Strony zobowiązały się także do zapewnienia, że osoby niepełnosprawne nie będą wykluczane z powszechnego systemu edukacji ze względu na niepełnosprawność, a także, że dzieci niepełnosprawne nie będą wykluczane z bezpłatnej i obowiązkowej nauki w szkole podstawowej lub z nauczania na poziomie średnim (art. 24 ust. 2 lit. a), osoby niepełnosprawne będą korzystać z włączającego, bezpłatnego nauczania obowiązkowego wysokiej jakości, na poziomie podstawowym i średnim, na zasadzie równości z innymi osobami, w społecznościach, w których żyją (art. 24 ust. 2 lit. b), a także osoby niepełnosprawne będą uzyskiwać niezbędne wsparcie, w ramach powszechnego systemu edukacji, celem ułatwienia ich skutecznej edukacji (art. 24 ust. 2 lit. d).

Prawo krajowe

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[72]

Zgodnie z art. 70 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji RP każdy ma prawo do nauki, przy czym nauka do 18. roku życia jest obowiązkowa, a władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe[73]

Art. 35 ustawy stanowi, że nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18. roku życia (obowiązek nauki). Obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko

[71] Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.

[72] Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

[73] Dz. U. z 2020 r. poz. 910.

kończy 7 lat, oraz trwa do ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia i jest spełniany przez uczęszczanie do szkoły podstawowej publicznej albo niepublicznej (art. 36 ust. 8). Obowiązek nauki po ukończeniu szkoły podstawowej spełnia się przez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadpodstawowej lub realizowanie, zgodnie z odrębnymi przepisami, przygotowania zawodowego u pracodawcy. Ustawa przewiduje także obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci sześcioletnich (art. 31 ust. 4) oraz uprawnienie dzieci w wieku 3–5 lat do korzystania z wychowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego (art. 31 ust. 6). 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, a obowiązek szkolny tych dzieci może podlegać odroczeniu[74] (art. 31 ust. 2).

Zgodnie z art. 36 ust. 17 ustawy, za spełnianie obowiązku rocznego przygotowanie przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego, 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[75].

Stosownie do art. 127 ust. 1 kształceniem specjalnym obejmuje się dzieci i młodzież niepełnosprawne, niedostosowane społecznie i zagrożone niedostosowaniem społecznym, wymagające stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy. Kształcenie to może być prowadzone w formie nauki odpowiednio w przedszkolach i szkołach ogólnodostępnych, przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i szkołach lub oddziałach integracyjnych, przedszkolach i szkołach lub oddziałach specjalnych, innych formach wychowania przedszkolnego i ośrodkach, o których mowa w art. 2 pkt 7 (tj. młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych oraz specjalnych ośrodkach wychowawczych dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodkach rewalidacyjno-wychowawczych). Uczniowi objętemu kształceniem specjalnym dostosowuje się odpowiednio program wychowania przedszkolnego i program nauczania do indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz jego możliwości psychofizycznych. Dostosowanie następuje na podstawie opracowanego dla ucznia indywidualnego programu edukacyjno-terapeutycznego uwzględniającego zalecenia zawarte w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego, o którym mowa w ust. 10 (art. 127 ust. 3). Orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, a także o potrzebie zajęć rewalidacyjno-

[74] Szczegółowe zasady odraczania obowiązku szkolnego reguluje art. 38 ustawy Prawo oświatowe.

[75] Dz. U. z 2018 r. poz. 1878, ze zm.

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).

Obowiązkiem gminy jest zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim i sześcioletnim oraz dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym na podstawie cyt. wyżej art. 31 ust. 2 bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego albo zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice. (art. 32 ust. 6[76]). Z kolei, do obowiązków gminy wynikających z art. 39 ust. 4 należy:

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 podlegającym obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego, 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. rok życia – w przypadku uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna i 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 piekę zapewniają rodzice[77].

Na podstawie art. 39 ust. 4a[78] 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, również w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku.

[76] W brzmieniu obowiązującym do 3 grudnia 2019 r. W wyniku zmiany przepisów na podstawie ustawy z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2248), zasady dotyczące zwrotu kosztów dowozu organizowanego samodzielnie przez rodziców lub opiekunów prawnych również w przypadku transportu do przedszkola, oddziału przedszkolnego, innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego zostały określone w dodanym art. 39a ustawy Prawo oświatowe.

[77] W brzmieniu obowiązującym do 3 grudnia 2019 r. Aktualnie zasady zwrotu kosztów dowozu zapewnianego przez rodziców lub opiekunów prawnych reguluje art. 39a ustawy Prawo oświatowe.

[78] Przepis ten wszedł w życie z dniem 1 grudnia 2018 r.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym[79]

Zgodnie z § 1, kształcenie na warunkach określonych w tym rozporządzeniu organizuje się dla następujących grup uczniów, którzy wymagają stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy: uczniów niepełnosprawnych (tj. niesłyszących, słabosłyszących, niewidomych, słabowidzących, z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją, z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim, umiarkowanym lub znacznym, z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, i z niepełnosprawnościami sprzężonymi), uczniów niedostosowanych społecznie oraz uczniów zagrożonych niedostosowaniem społecznym. Kształcenie, wychowanie i opiekę dla tych uczniów organizuję się w: przedszkolach (w tym: ogólnodostępnych, ogólnodostępnych z oddziałami integracyjnymi, integracyjnych, ogólnodostępnych z oddziałami specjalnymi oraz specjalnych), oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, innych formach wychowania przedszkolnego, szkołach (w tym: ogólnodostępnych, ogólnodostępnych z oddziałami integracyjnymi, integracyjnych, ogólnodostępnych z oddziałami specjalnymi oraz specjalnych, w tym szkołach specjalnych przysposabiających do pracy), młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych, specjalnych ośrodkach wychowawczych oraz ośrodkach rewalidacyjno-wychowawczych (§ 2 ust. 1).

Kształcenie uczniów niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym może być prowadzone do końca roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym uczeń kończy 20 rok życia – w przypadku szkoły podstawowej oraz 24 rok życia w przypadku szkoły ponadpodstawowej (§ 4).

Rozporządzenie 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[80].

Zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze, zwane dalej „zajęciami", organizuje się dla dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim, posiadających orzeczenie o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych wydane przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradniach specjalistycznych, zgodnie z przepisami w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych. Zajęcia te organizuje się dla dzieci i młodzieży, o których mowa w ust. 1, od początku roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 3 lata, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 25 lat (§ 1).

[79] Dz. U. poz. 1578, ze zm.

[80] Dz. U. poz. 529.

Stosownie do § 4 ust. 1 w przypadku, zajęć organizowanych w przedszkolu, w tym przedszkolu specjalnym, lub szkole, w tym szkole specjalnej, zajęcia organizuje się odpowiednio w przedszkolu lub szkole położonej najbliżej miejsca zamieszkania lub pobytu dzieci i młodzieży. 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 upośledzeniem umysłowym 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 ust. 1).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 września 2017 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych[81]

Zgodnie z § 13 ust. 1, orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego wydaje się dla dzieci i uczniów niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie oraz zagrożonych niedostosowaniem społecznym, wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy, o których mowa w przepisach w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym.

W orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego zespół zobowiązany jest uwzględnić elementy wyszczególnione w § 13 ust. 2, w tym: diagnozę funkcjonowania dziecka lub ucznia, okres, w jakim zachodzi potrzeba kształcenia specjalnego, zalecane warunki i formy wsparcia umożliwiające realizację indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych dziecka lub ucznia oraz wszystkie możliwe formy kształcenia specjalnego, poczynając od najkorzystniejszej dla dziecka lub ucznia. Zgodnie z § 13 ust. 4 orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydaje się na okres wychowania przedszkolnego, roku szkolnego albo etapu edukacyjnego. Wzór orzeczenia określa Załącznik nr 1 do rozporządzenia.

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej[82]

Baza danych SIO jest to centralny zbiór danych, prowadzony przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, w skład którego wchodzą następujące zbiory danych: zbiór danych o szkołach i placówkach oświatowych oraz ich zespołach – Rejestr Szkół i Placówek Oświatowych (RSPO), zbiory innych niż objęte RSPO danych o szkołach i placówkach oświatowych (zbiory danych szkół i placówek oświatowych), zbiory danych o innych jednostkach wykonujących zadania z zakresu oświaty, zwane dalej (zbiory danych jednostek), zbiory danych o uczniach oraz zbiory danych o nauczycielach.

W zbiorach danych szkół i placówek oświatowych gromadzone są m. in. dane dziedzinowe: 1/ dotyczące organizacji i działalności poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym poradni specjalistycznych,

[81] Dz. U., poz. 1743.

[82] Dz. U. z 2019 r., poz. 1942

w szczególności numer i data wydania orzeczenia o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych i orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego (art. 8 pkt 2 lit. e); 2/ dane dotyczące liczby uczniów objętych pomocą psychologiczno-pedagogiczną, udzieloną przez szkołę, z wyszczególnieniem liczby uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego – według klas, do których uczniowie uczęszczają i form tej pomocy (art. 8 pkt 2b). Z kolei – stosownie do art. 12 – w zbiorach danych uczniów gromadzone są dane dziedzinowe ucznia w związku z zajęciami rewalidacyjno-wychowawczymi oraz kształceniem specjalnym obejmują: numer, datę wydania, datę przedłożenia w szkole lub placówce oświatowej orzeczenia o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych i orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego i datę zakończenia realizacji tych zajęć i kształcenia specjalnego oraz informację o rodzaju niepełnosprawności, a w przypadku niepełnosprawności sprzężonych – współwystępujących niepełnosprawności, niedostosowaniu społecznym lub zagrożeniu niedostosowaniem społecznym. Ponadto, dane dziedzinowe ucznia w związku z nauką w szkole obejmują także korzystanie z bezpłatnego transportu lub zwrotu kosztów przejazdu, o których mowa w art. 39 ust. 3, 4 i 4a ustawy – Prawo oświatowe (art. 14 pkt 27). Za prawidłowość wprowadzenia ww. danych odpowiada szkoła lub placówka oświatowa, która takie dane wprowadza do SIO.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 4 i pkt 5, szkoły i placówki oświatowe do zbioru danych danej szkoły lub placówki oświatowej przekazują dane dziedzinowe dotyczące: liczby uczniów objętych pomocą psychologiczno-pedagogiczną, z wyszczególnieniem liczby uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, udzieloną przez przedszkole, szkołę podstawową, w której zorganizowano oddział przedszkolny, lub inną formę wychowania przedszkolnego – według form tej pomocy oraz liczby uczniów objętych pomocą psychologiczno-pedagogiczną, z wyszczególnieniem liczby uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, udzieloną przez szkołę – według klas, do których uczniowie uczęszczają, i form tej pomocy. Dane identyfikacyjne i dane dziedzinowe do zbioru danych ucznia: w związku z zajęciami rewalidacyjno-wychowawczymi oraz kształceniem specjalnym przekazuje szkoła lub placówka oświatowa organizując zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze lub kształcenie specjalne, a dane w związku z objęciem ucznia opieką w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, młodzieżowym ośrodku socjoterapii, specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, specjalnym ośrodku wychowawczym oraz ośrodku rewalidacyjno-wychowawczym – odpowiednio te jednostki (art. 42 pkt 1 i 4). Zgodnie z art. 44a ust. 1 dane te szkoła lub placówka oświatowa przekazuje po przedłożeniu orzeczenia przez rodziców ucznia oraz po pozytywnej weryfikacji danych dziedzinowych ucznia w związku z zajęciami rewalidacyjno-wychowawczymi lub kształceniem specjalnym z danymi dziedzinowymi dotyczącymi organizacji i działalności poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym poradni specjalistycznych (numer i data wydania orzeczenia o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, wraz z informacją, czy opinia lub orzeczenie zostało wydane dziecku do 3. roku życia, dziecku w wieku od 3 do 7 lat, w tym objętemu rocznym obowiązkowym przygotowaniem

przedszkolnym, oraz uczniowi, według typu szkoły i klasy, do której uczeń uczęszcza, oraz informacją o rodzaju niepełnosprawności, a w przypadku niepełnosprawności sprzężonych – współwystępujących niepełnosprawności, niedostosowaniu społecznym lub zagrożeniu niedostosowaniem społecznym). Stosownie do art. 105, w okresie od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od 30 kwietnia 2012 r. do dnia 1 marca 2019 r. w celach, o których mowa w art. 1 ust. 1, funkcjonuje również system informacji oświatowej, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej[83], zgodnie z organizacją i na zasadach działania określonych w art. 106–118.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym[84]
Publiczny transport zbiorowy to powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej (art. 4 ust. 1 pkt 14). Organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest: gmina (na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich lub której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które zawarły porozumienie – art. 7 ust. 1 pkt 1), związek międzygminny (na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin tworzących związek międzygminny – art. 7 ust. 1 pkt 2) lub związek powiatowo-gminny (na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowo-gminnych przewozach pasażerskich na obszarze gmin lub powiatów tworzących związek powiatowo-gminny art. 7 ust. 1 pkt 4a). Zgodnie z art. 8, do zadań organizatora należy: planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym. W ramach organizowania publicznego transportu zbiorowego ustawodawca przewidział obowiązek organizatora określania przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów (art. 15 ust. 1 pkt 6). Zgodnie z ust. 2 tego artykułu, określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego.

W art. 19 ustawodawca przewidział trzy możliwości wyboru operatora[85], tj. w trybie: ustawy Pzp, ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi[86] albo art. 22 ust. 1 ustawy

[83] Dz. U. Nr 49, poz. 463, ze zm.

[84] Dz. U. z 2019 r., poz. 2475, ze zm.

[85] Operatorem publicznego transportu zbiorowego jest samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie (art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym).

[86] Dz. U. z 2019 r., poz. 1528.

o publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z którym organizator może bezpośrednio zawrzeć umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku gdy:

1) średnia wartość roczna przedmiotu umowy jest mniejsza niż 1 000 000 euro lub świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego dotyczy świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 300 000 kilometrów rocznie albo

2) świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane przez podmiot wewnętrzny, w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007[87], powołany do świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego albo

3) świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma być wykonywane w transporcie kolejowym albo

4) wystąpi zakłócenie w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednie ryzyko powstania takiej sytuacji zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od operatora, o ile nie można zachować terminów określonych dla innych trybów zawarcia umowy o świadczenie publicznego transportu zbiorowego.

Stosownie do art. 19 ust. 2, organizator może realizować przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego w formie samorządowego zakładu budżetowego.

Organizator publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w jednym z ww. trybów w terminie nie krótszym niż sześć miesięcy – w przypadku gdy umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma dotyczyć świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 50 000 kilometrów rocznie, a w pozostałych przypadkach w terminie nie krótszym niż jeden rok. Niezwłocznie po zamieszczeniu ogłoszenia, o którym mowa w ust. 1, organizator zamieszcza także odpowiednie ogłoszenie w miejscu powszechnie dostępnym w swojej siedzibie oraz na swojej stronie internetowej (art. 23 ust. 1–3).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[88] oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[89]

W świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego, odmowa zwrotu kosztów dowozu organizowanego samodzielnie przez rodziców/opiekunów prawnych nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, o której mowa w cyt. wyżej art. 107 Kpa. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 475/16: *w sprawie dowozu dzieci do szkoły nie jest wymagane wydanie decyzji admi-*

[87] Zgodnie z art. 2 lit. j tego rozporządzenia, podmiot wewnętrzny oznacza odrębną prawnie jednostkę podlegającą kontroli właściwego organu lokalnego, a w przypadku grupy organów przynajmniej jednego właściwego organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami;

[88] Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.

[89] Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.

nistracyjnej. Odmowa organu gminy zapewnienia darmowego dowozu dziecka do szkoły nie może być więc uznana za decyzję administracyjną, lecz za inną czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa[90].

Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne niż decyzje administracyjne i postanowienia, akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 768, ze zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

W związku z powyższym, rodzicom/opiekunom prawnym, w przypadku niekorzystnej decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przysługuje skarga na tego rodzaju czynności do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Biorąc pod uwagę, że ww. czynności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie wymagają formy decyzji administracyjnej, a co za tym idzie, nie są objęte zakresem przedmiotowym art. 107 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, organ odmawiający zwrotu kosztów dowozu nie jest zobowiązany do pouczenia strony o przysługujących jej środkach zaskarżenia, tj. prawie do złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Również cyt. wyżej ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zawiera przepisów przewidujących realizację takiego obowiązku w odniesieniu do aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Powyższe powoduje, że ustawodawca nie zagwarantował w pełni rodzicom i opiekunom prawnym możliwości realizowania ich konstytucyjnego prawa do sądu, gdyż organy administracji samorządowej nie są zobowiązane do pouczania stron o możliwości i sposobie zaskarżenia ich działań.

[90] Publ.: orzeczenia.nsa.gov.pl.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910).
3. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 60, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2019 r., poz. 1481, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1942, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r.,poz. 1507, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 58, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2016, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r.,poz. 506, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).
13. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 września 2017 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych (Dz. U. poz. 1743).
14. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (Dz. U. poz. 1578, ze zm.).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936, ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 454, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Edukacji Narodowej
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Senacka Komisja Nauki, Edukacji i Sportu
12. Wojewoda Opolski