



PREZES
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

RPW/61049/2017 P
Data: 2017-10-18

Warszawa, dnia 17 października 2017 r.

Sygn. akt SK 28/16
Sygn. akt S 1/17

dot.: VII.7037.136.2016.MM

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2017 -10- 18
ZAL. 13	NR

Pan
Adam B O D N A R
Rzecznik Praw Obywatelskich

Uprzejmie przesyłam – do wiadomości – odpis postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 4 października 2017 r., wraz z uzasadnieniem, o umorzeniu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej pp. Hanny i Stanisława Witkowskich, sygn. akt SK 28/16, oraz odpis postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 2017 r., sygn. akt S 1/17, podjętego w związku z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 4 października 2017 r.

Julia Przyłębska

Zal. 2

Sygn. akt S 1/17

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 17 października 2017 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący

Grzegorz Jędrejek

Leon Kieres

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja – sprawozdawca,

w związku z postanowieniem z dnia 4 października 2017 r. (sygn. akt SK 28/16),

p o s t a n a w i a:

w trybie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące celowości podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do uregulowania kwestii zwrotu kosztów przejazdu niepełnosprawnego ucznia i opiekuna do placówek oświatowych.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Anna Zołotar-Wiśniewska

Anna Zołotar-Wiśniewska

UZASADNIENIE

1. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 4 października 2017 r., na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzył postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej o zbadanie zgodności art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o.) z: a) art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 Konstytucji, b) art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 oraz art. 2 Konstytucji, c) art. 70 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Skarżący podali w wątpliwość konstytucyjność art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. ze względu na to, że powołane przepisy regulują obowiązek zwrotu kosztów transportu dzieci niepełnosprawnych przez ich rodziców (opiekunów) w sposób ogólny, nie wprowadzają wytycznych (przesłanek), którymi powinny kierować się strony (tj. gmina oraz rodzice lub opiekunowie dziecka niepełnosprawnego), i ustalają, że wysokość (stawek) zwrotu kosztów zostanie określona w zawieranych umowach.

Zakwestionowane przepisy zostały uchylone, jednak analogiczne rozwiązanie przewiduje ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59, ze zm.), która weszła w życie 1 września 2017 r. (zob. art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4 pkt 3).

2. Trybunał w postanowieniu z 4 października 2017 r. o umorzeniu postępowania stwierdził m.in., że przedmiotem skargi konstytucyjnej było zaniechanie prawodawcze. Zaniechanie wynikało z założenia, że zasady zwrotu kosztów ureguje samodzielnie umowa cywilna pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a opiekunami. Jak słusznie zauważył Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO), wskazane przepisy u.s.o. nie określają żadnych przesłanek bądź kryteriów, według których ma zostać ustalona kwota należnego zwrotu za przejazd dziecka i opiekuna. Ustawodawca pozostawił więc stronom umowy pełną swobodę kształtowania zasad zwrotu kosztów. W praktyce zasady tego zwrotu są określane jednostronnie przez wójta (burmistrza/prezydenta miasta) z uwagi na jego władczą pozycję jako organu administracji publicznej. Także NSA w wyroku z 15 stycznia 2015 r.

(sygn. akt I OSK 1600/14), przesądając o dopuszczalności wydania zarządzenia w sprawie zasad zwrotu kosztów przez wójta gminy, zwrócił uwagę, że: „Dowożenie dzieci we własnym zakresie skutkuje wszak koniecznością poddania się rygorom ustanowionym przez gminę w zakresie zakresu i sposobu ustalenia odpłatności”.

Zakwestionowane uregulowania umożliwiają zatem organowi gminy ustalenie stawek zwrotu kosztów dowozu według różnych kryteriów i, w rezultacie, w różnych wysokościach, niekiedy na tak niskim poziomie, że kwota refundacji w tak istotny sposób różni się od kosztów faktycznie poniesionych przez rodziców, że prowadzi to do ograniczenia treści (istoty) prawa do zwrotu kosztów przyznanego rodzicom (opiekunom).

3. Trybunał, pomimo niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, podzielił argumenty sformułowane przez skarżących oraz Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego, że w świetle wskazanych wzorców konstytucyjnych konieczne jest wprowadzenie bardziej szczegółowej regulacji dotyczącej zwrotu kosztów dowozu niepełnosprawnych dzieci do placówek oświatowych.

Jak słusznie podkreślił RPO, przyznanie ustawowego uprawnienia przy równoczesnym braku określenia zasad jego realizacji prowadzi do zróżnicowania warunków zwrotu kosztów w poszczególnych gminach. Częstą praktyką jest określanie zasad zwrotu kosztów w zarządzeniach wydanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i odwoływanie się w nich do rozporządzenia Ministra Infrastruktury dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271, ze zm.). Rozporządzenie to, z uwagi na odmienne *ratio legis*, nie odpowiada celowi zakwestionowanej regulacji, którym jest zapewnienie zwrotu realnie ponoszonych kosztów dowozu do placówek oświatowych osobom wychowującym dzieci niepełnosprawne. Zamiar ustawodawcy, aby zapewnić możliwość elastycznego dostosowywania przyznawanych świadczeń w zależności od indywidualnych potrzeb danych podmiotów, nie został zrealizowany w sposób należyty. Brak kryteriów sposobu ustalania wysokości stawek zwrotu kosztów czyni *de facto* uprawnienie rodziców niepełnym i nie pozwala na określenie jego rzeczywistej treści, pozostawiając zobowiązany organom możliwość narzucania jednostronnych warunków.

4. Nie jest rolą Trybunału Konstytucyjnego wskazanie sposobu uregulowania przez ustawodawcę obowiązku finansowania przez gminy transportu dzieci niepełnosprawnych i ich opiekunów do przedszkoli, szkół lub specjalistycznych ośrodków. W tym wypadku do prawodawcy należy wskazanie konkretnych kryteriów zwrotu kosztów przejazdu oraz decyzja, czy kryteria te powinny być określone w ustawie, czy w akcie wykonawczym. Trybunał wskazuje jedynie, że kryteria te powinny, z jednej strony, uwzględniać zróżnicowaną sytuację gmin (wiejskich, miejskich, położonych w rejonach górskich) i ewentualnie stopień niepełnosprawności dziecka, zaś z drugiej strony, relację, w jakiej ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe pozostaje w stosunku do innych aktów normatywnych przewidujących pomoc dla dzieci niepełnosprawnych.

5. Trybunał uznał, że nieuregulowanie warunków realizacji zadania gminy dotyczącego zwrotu kosztów przejazdu oznacza, że w systemie prawnym brakuje norm, których wprowadzenie jest obowiązkiem prawodawcy wynikającym z przepisów Konstytucji. Adresatami zakwestionowanych przepisów są rodziny wychowujące dzieci niepełnosprawne, do których odnosi się pojęcie rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej. W świetle art. 69 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji niezbędne jest ukształtowanie zakwestionowanej regulacji, mającej na celu wyrównywanie szans edukacyjnych, w sposób zapewniający wszystkim podmiotom podobnym równy dostęp do tego rodzaju formy pomocy władz publicznych.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Anna Zołotar-Wiśniewska

Anna Zołotar-Wiśniewska

Sygn. akt SK 28/16

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 4 października 2017 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący

Grzegorz Jędrejek

Leon Kieres

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 października 2017 r., skargi konstytucyjnej Hanny i Stanisława Witkowskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 Konstytucji,
- 2) art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 oraz art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 70 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji,

postanawia:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Anna Zołotar-Wiśniewska

Anna Zołotar-Wiśniewska

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 22 maja 2015 r., Hanna i Stanisław Witkowsky (dalej: skarżący) zarzucili niezgodność art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o.) z:

- a) art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 Konstytucji,
- b) art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 oraz art. 2 Konstytucji,
- c) art. 70 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym:

Wójt gminy Rogowo wydał 4 września 2012 r., na podstawie art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a oraz art. 71b u.s.o., zarządzenie nr 35/2012 „w sprawie zasad zwrotu kosztów przejazdu uczniów niepełnosprawnych oraz ich rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych z miejsca zamieszkania do szkoły lub ośrodka umożliwiającego realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice, opiekunowie lub opiekunowie prawni” (dalej: zarządzenie wójta). Załącznik do zarządzenia wójta stanowi umowa, określająca – na podstawie zarządzenia wójta – zasady zwrotu kosztów dowozu ucznia do szkoły lub ośrodka.

Skarżący (opiekunowie niepełnosprawnego wnuczka) skierowali 6 września 2012 r. do wójta gminy „wniosek w sprawie dowozu ucznia niepełnosprawnego do placówki oświatowej w roku szkolnym 2011/2012 oraz w roku szkolnym 2012/2013”. Zdaniem skarżących, określone w umowie stawki i przesłanki zwrotu kosztów, wynikające z zarządzenia wójta, w praktyce nie podlegały negocjacom. Skarżący wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy (dalej: WSA) na zarządzenie wójta. WSA postanowieniem z 14 lutego 2013 r. odrzucił skargę, gdyż skarżący nie wyczerpali wcześniej trybu wezwania właściwego organu gminy do usunięcia naruszenia prawa. Z postanowienia WSA wynika, że skarżący „nie akceptują treści umowy”, stanowiącej załącznik do zarządzenia wójta.

Skarżący, 14 maja 2013 r., po uprzednim wezwaniu wójta do usunięcia naruszenia

prawa, wnieśli ponownie do WSA skargę na zarządzenie wójta, zarzucając naruszenie art. 14a ust. 4, art. 17 ust. 3a i art. 71b u.s.o. Skarżący wskazali, że zarządzenie zostało wydane bez podstawy prawnej, zaś zwracane – stosownie do treści zarządzenia – koszty zostały w sposób nieuprawniony ograniczone do stawki 40% za kilometr przebiegu, określonej w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2002 r.). Ponadto zarządzenie przewiduje zwrot kosztów tylko za przejazd opiekuna z dzieckiem do szkoły i ze szkoły, pomijając koszty związane z koniecznością powrotu opiekuna ze szkoły i koniecznością dojazdu po dziecko do szkoły po zakończeniu zajęć. W konkluzji skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności zaskarżonego zarządzenia.

WSA, postanowieniem z 1 lipca 2013 r., odrzucił skargę z przyczyn procesowych, bez badania jej zarzutów merytorycznych. Po rozpoznaniu skargi kasacyjnej, postanowieniem z 10 października 2013 r., Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) uchylił powyższe postanowienie WSA i przekazał skargę do ponownego rozpoznania sądowi administracyjnemu pierwszej instancji.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy, WSA wyrokiem z 12 lutego 2014 r. oddalił skargę na zarządzenie wójta dotyczące zasad zwrotu kosztów przejazdu uczniów niepełnosprawnych. Zdaniem WSA, z samodzielności finansowej gmin wynika uprawnienie do ustalania zasad finansowych zwrotu kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych do placówek edukacyjnych. Zaskarżone zarządzenie wójta określa pewne ogólne ramy działania i zasady wydatkowania środków finansowych, a ich uszczegółowienie nastąpi w sprawach indywidualnych, w których znajdą zastosowanie reguły prawa cywilnego. Nie wyklucza to określenia przez organ wykonawczy gminy zasad zwrotu kosztów dowozu dzieci do placówki edukacyjnej aktem generalnym. Takie działanie zapewnia realizację konstytucyjnej zasady równości i niedyskryminacji. W ocenie WSA, z obowiązujących przepisów nie wynika obowiązek zwrotu kosztów wielokrotnego przejazdu samochodem prywatnym, bo ma to być ekwiwalent transportu i opieki zapewnianej bezpośrednio przez gminę (refundacja kosztów wspólnej podróży dziecka z opiekunem z domu do szkoły i ze szkoły do domu). W przekonaniu sądu, uprawnienie to nie może prowadzić do dodatkowych przysporzeń majątkowych.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku, skarżący zarzucili m.in. naruszenie art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a u.s.o. przez błędną wykładnię i przyjęcie, że z przepisów

tych wynikają kompetencje do wydania zarządzenia w sprawie zasad zwrotu kosztów przejazdu uczniów niepełnosprawnych oraz ich rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych, z miejsca zamieszkania do szkoły.

Po rozpoznaniu skargi kasacyjnej, NSA w wyroku z 15 stycznia 2015 r. uznał zaskarżony wyrok WSA za trafny, gdyż „zaskarżone zarządzenie nie narusza prawa”. W ocenie NSA, zaskarżone zarządzenie wójta jest aktem podjętym w sprawie z zakresu administracji publicznej (reguluje zasady odpłatności za przejazd ucznia niepełnosprawnego i jego opiekuna do szkoły). Dowożenie dzieci we własnym zakresie skutkuje koniecznością poddania się rygorom ustanowionym przez gminę co do zakresu i sposobu ustalenia odpłatności. Te zaś mogą być ustanowione w odpowiednim akcie generalnym. Tego rodzaju zarządzenie pozwala na ujednoczenie zasad odpłatności za przejazd ucznia niepełnosprawnego i jego opiekuna do szkoły. Reguły jawnego gospodarowania mieniem gminnym i zasady równości wobec prawa skłaniają do stanowiska, że tego rodzaju akty są potrzebne, gdyż usuwają możliwość dowolnego działania organów wykonawczych gmin. Nie sprzeciwia się temu zasada zawierania umów w sprawie zwrotu kosztów, bo umowy nie regulują generalnych zasad odpłatności, lecz dostosowują je do konkretnego przypadku. Co do naruszenia konkretnych przepisów u.s.o., NSA stwierdził, że wskazany w skardze kasacyjnej art. 14a ust. 4 u.s.o. „nie miał w sprawie zastosowania”, zaś art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. nie został naruszony.

1.2. Zakwestionowane przepisy nakładają na gminy obowiązek zapewnienia transportu i opieki na czas transportu grupom uczniów wskazanych w ustawie albo zwrotu kosztów przejazdu ucznia na zasadach określonych w umowie między opiekunami dziecka a wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta).

Stosownie do art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji, ze względu na potrzebę wyrównania szans dziecka niepełnosprawnego i zapewnienia mu przystosowania społecznego, przysługuje prawo podmiotowe oczekiwania aktywnej pomocy państwa, wzmocnione obowiązkiem państwa wynikającym z art. 69 Konstytucji. Skarżący podali w wątpliwość konstytucyjność art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. z uwagi na to, że statuują obowiązek zwrotu kosztów transportu dzieci niepełnosprawnych przez ich rodziców (opiekunów) w sposób ogólny, nie wprowadzając wytycznych (przesłanek), którymi powinny kierować się strony (tj. gmina oraz rodzice lub opiekunowie dziecka niepełnosprawnego), ustalając wysokości (stawek) zwrotu kosztów.

Art. 14a ust. 4, jak i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. odsyłają do umów pomiędzy wójtem

a opiekunami, które mają określać zasady zwrotu kosztów. Brak w u.s.o. wytycznych i minimalnego zabezpieczenia prawa do zwrotu kosztów sprawia, że wójt, mając faktycznie pozycję silniejszą niż opiekunowie uczniów, staje się stroną bezwzględnie dyktującą warunki zwrotu kosztów. Cywilnoprawny charakter umowy (na którą powinny się składać zgodne oświadczenia stron) staje się iluzoryczny w sytuacji, gdy zgodnie z prawem wójt może przedstawiać warunki, od których nie musi odstąpić.

Pozostawienie w rękach wójta gminy narzędzia typowego dla sfery *dominium* (umowy cywilnoprawnej), w sytuacji gdy wójt ma pozycję monopolisty, prowadzi do naruszenia standardów konstytucyjnych, w tym – zawartej w art. 69 Konstytucji – dyrektywy udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy i komunikacji społecznej.

W ocenie skarżących, art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. cechuje daleko niedookreślony charakter. Ustawodawca zastosował środki nieefektywne wobec założonych celów oraz nie zachował standardów ochrony słabszej strony, próbującej realizować przyznane jej prawo podmiotowe. Te wszystkie okoliczności sprawiają, że zakwestionowane przepisy nie spełniają standardów właściwych dla demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności zasad prawidłowej legislacji (w tym zasady określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji)). Niekonsekwentnie wskazują podmioty uprawnione do zwrotu kosztów na podstawie art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o., nie precyzując, czy zwrot kosztów obejmuje tylko dowóz ucznia do szkoły i ze szkoły, czy także samodzielny przejazd rodzica (opiekuna), nie określają kryteriów ustalania stawek zwrotu kosztów. W konsekwencji rodzą wątpliwości interpretacyjne.

2. Skarga konstytucyjna podlegała wstępnej kontroli. Postanowieniem z 11 maja 2016 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z powodu oczywistej bezzasadności zarzutów. Skarżący zaskarżyli to postanowienie, wnosząc o uwzględnienie zażalenia i nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Trybunał postanowieniem z 7 listopada 2016 r. uwzględnił zażalenie.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) zgłosił 21 grudnia 2016 r. udział w postępowaniu. W piśmie z 20 stycznia 2017 r. zajął stanowisko, że:

1) art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. w zakresie, w jakim pomijają wskazanie kryteriów określania stawek zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem

miasta) a rodzicami, są niezgodne z art. 71 ust. 1 zdanie drugie i art. 69 w związku z art. 32 ust. 1 i w związku z art. 2 Konstytucji,

2) art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. w zakresie, w jakim pomijają wskazanie kryteriów określania stawek zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, są niezgodne z art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji.

3.1. RPO wskazał przede wszystkim, że zakwestionowane przepisy nie określają żadnych przesłanek bądź kryteriów, w oparciu o które ma być ustalona kwota należnego zwrotu za przejazd dziecka i opiekuna. Art. 14a ust. 4, jak i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. podlegają zatem ocenie „w zakresie, w jakim pomijają wskazanie kryteriów określania stawek zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami” (s. 6 pisma). RPO stwierdził, że tak zakreślony przedmiot zaskarżenia sprawia, że przedmiotem badania jest pominięcie ustawodawcze, podlegające kontroli Trybunału. Zarówno w art. 14a ust. 4, jak i w art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. ustawodawca przewidział dokonanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określonej czynności konwencjonalnej w postaci zwrotu poniesionych kosztów przejazdu dziecka niepełnosprawnego i jego opiekuna. Z literalnej treści powołanych przepisów nie wynika natomiast sposób realizacji obowiązku przez organ gminy, co w konsekwencji rzutuje na zakres przyznanego adresatom uprawnienia.

3.2. RPO podzielił stanowisko skarżących, że art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o., z uwagi na nieprecyzyjne sformułowanie, prowadzą do pośredniego naruszenia zasady równości; różnicują sytuację podmiotów uprawnionych w zależności od miejsca zamieszkania. Literalne brzmienie wskazanych przepisów nie pozwala w pełni zrekonstruować treści przyznanego uprawnienia, przez co narusza zasadę określoności. Konsekwencją tego jest pozostawienie swobody kształtowania treści tego uprawnienia organom gminy. Częstą praktyką w tym zakresie jest określanie zasad zwrotu kosztów w zarządzeniach wydanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i odwołanie się do treści rozporządzenia z 2002 r. Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z 15 stycznia 2015 r. (sygn. akt I OSK 1600/14) NSA wskazał, że samodzielne dowożenie dzieci przez rodziców (opiekunów) skutkuje, co do zakresu i sposobu ustalania odpłatności, koniecznością poddawania się rygorom ustanowionym przez gminę.

W ocenie RPO, dowolność po stronie organów gminy może prowadzić

do naruszenia istoty uprawnienia, o którym mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Kryterium zróżnicowania uprawnionych podmiotów, tj. miejsce zamieszkania, nie jest relewantne z punktu widzenia celu omawianej regulacji, którym jest zapewnienie zwrotu realnie ponoszonych kosztów wszystkim osobom wychowującym dzieci niepełnosprawne. Nie jest też ono proporcjonalne, gdyż w niewłaściwy sposób wyważa zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i prawa podmiotów uprawnionych do uzyskania zwrotu. Wreszcie jest ono sprzeczne z innymi normami konstytucyjnymi, takimi jak art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji czy zasada sprawiedliwości społecznej wywodzona z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem RPO, pominięcie prawodawcze, polegające na niewskazaniu przez ustawodawcę w treści art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. kryteriów określania stawek zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), prowadzi również do naruszenia prawa równego dostępu do mechanizmów wyrównywania przez państwo szans edukacyjnych. Pokrycie przez państwo kosztów przejazdu do właściwej szkoły lub przedszkola często jest niezbędnym warunkiem zapewnienia tym podmiotom prawa do nauki, o którym mowa w art. 70 ust. 1 Konstytucji. Dlatego szczególnie istotne jest zapewnienie przez ustawodawcę możliwości realnego korzystania z uprawnień, o których mowa w art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o.

Wadliwe ukształtowanie treści wskazanych przepisów powoduje, że nie we wszystkich gminach zasady zwrotu kosztów ustalane są w sposób gwarantujący pełne wyrównanie szans edukacyjnych. Osoby samodzielnie zapewniające dowóz i opiekę muszą często liczyć się z ponoszeniem większych nakładów finansowych niż osoby korzystające z bezpłatnego transportu zapewnionego przez gminę. RPO podkreślił, że art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji obliguje ustawodawcę do ukształtowania wprowadzanego mechanizmu wyrównywania szans edukacyjnych w sposób zapewniający wszystkim podmiotom podobnym równy dostęp do takiego mechanizmu. Jednocześnie mechanizm ten powinien prowadzić do rzeczywistego zniwelowania przeszkód faktycznych utrudniających danej grupie dostęp do edukacji. Mechanizm umowy cywilnoprawnej, mający z założenia zapewnić możliwość dopasowywania wysokości zwrotu kosztów do indywidualnych potrzeb uprawnionych, wydaje się niewystarczający z punktu widzenia realizacji prawa podmiotowego wyrażonego w art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji.

4. W piśmie z 19 czerwca 2017 r. Prokurator Generalny zajął następujące stanowisko:

1) art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. w zakresie, w jakim nie przewidują kryteriów określania stawek zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, są niezgodne z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69, art. 32 ust. 1 i art. 2 oraz z art. 70 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji,

2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK), postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

4.1. Według Prokuratora Generalnego, wątpliwości skarżących dotyczą tego, czy przekazanie przez ustawodawcę do ustalenia w drodze umowy między rodzicami a gminą zasad zwrotu kosztów dowozu niepełnosprawnych dzieci do placówek oświatowych przez rodziców (opiekunów) – bez wskazania kryteriów określania stawek zwrotu tych kosztów – jest rozwiązaniem zgodnym ze wskazanymi w *petitum* skargi konstytucyjnej wzorcami kontroli. Innymi słowy, czy art. 14a ust. 4 *in fine* i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. zawierają pełną regulację. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzuty „braku regulacji”, sformułowane w skardze konstytucyjnej, jak słusznie podnosi Rzecznik Praw Obywatelskich, dotyczą pominięcia ustawodawczego.

4.2. Prokurator Generalny podniósł, że zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom bezpłatnego dowozu do szkół i przedszkoli służy stworzeniu organizacyjnych warunków ich faktycznego dostępu do placówek edukacyjnych. Regulacje te niewątpliwie mają na celu wyrównywanie szans edukacyjnych omawianej grupy dzieci i stanowią jedną z ustawowych gwarancji ich dostępu do edukacji na równych zasadach (art. 70 ust. 4 Konstytucji) oraz umożliwienie realizacji prawa do nauki (art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Oczywiście jest, że funkcję tę spełnia również przyznane rodzicom prawo do zwrotu kosztów dowozu, jeśli dojazd zapewniają dziecku we własnym zakresie. W wyroku z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02 (OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32), Trybunał uznał, że od wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. można mówić o istnieniu konstytucyjnego prawa podmiotowego – „prawa do uzyskania pomocy finansowej ze strony władz publicznych w zakresie gwarantującym powszechność i równość dostępu do wykształcenia (zgodnie z postanowieniem art. 70 ust. 1 Konstytucji)”. Gwarancja równego dostępu do wykształcenia zapewnianego przez władzę publiczną nawiązuje

do wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości, nakazującej identyczne traktowanie wszystkich adresatów określonej normy prawnej, znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zakwestionowane regulacje art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. mają na celu nie tylko stworzenie dzieciom niepełnosprawnym warunków równego dostępu do wykształcenia i nauki, ale stanowią też formę wsparcia finansowego dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, a tym samym realizują ich prawo do szczególnej pomocy ze strony władzy publicznej (art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji) i jednocześnie, zapewniając dzieciom w drodze do placówki oświatowej opiekę najbliższych, stanowią pomoc osobom niepełnosprawnym, o której mowa w art. 69 Konstytucji.

Prawo do zwrotu kosztów dowozu niepełnosprawnego dziecka do przedszkola i szkoły ustawodawca przyznał wszystkim rodzicom (opiekunom). Zasady ustalania zwrotu kosztów dowozu ustawodawca pozostawił natomiast do ustalenia w drodze umowy zawieranej przez któreś z rodziców (opiekuna) dziecka z wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta. Co do zasady takie rozwiązanie nie powinno nasuwać wątpliwości. Obowiązek transportu dzieci do placówek oświatowych stanowi zadanie oświatowe gminy, które, zgodnie art. 5a ust. 1 u.s.o., finansowane jest „na zasadach określonych w odrębnych ustawach”, tj. w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce jednak podlegające zwrotowi koszty dowozu dzieci przez rodziców są ustalane przez organy gminy, co też, jak wynika z dostępnego orzecznictwa, jest aprobowane w judykaturze.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zakwestionowane uregulowania umożliwiają organowi gminy ustalenie stawek zwrotu kosztów dowozu według różnych kryteriów i, w rezultacie, w różnych wysokościach, niekiedy na tak niskim poziomie, że kwota refundacji w tak istotny sposób różni się od kosztów faktycznie poniesionych przez rodziców, że prowadzi to do ograniczenia treści (istoty) prawa do zwrotu kosztów przyznanego rodzicom (opiekunom). Taka sytuacja skutkuje tym, że z jednej strony, prawo do zwrotu niekiedy może przybierać formę prawa iluzorycznego (np. refundacja kosztów dowozu według ceny najtańszego biletu ulgowego na danej trasie), z drugiej strony zaś, adresaci tego prawa nie mogą ustalić najważniejszego elementu tego prawa – choćby minimalnej jego wartości – na podstawie regulacji ustawowej. Ten ostatni argument przemawia za naruszeniem przez zakwestionowane przepisy nie tylko art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, ale także zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, przewidziana w zakwestionowanych przepisach regulacja prowadzi, w skali kraju, do zróżnicowania sytuacji prawnej rodzin, w których wychowywane są niepełnosprawne dzieci objęte obowiązkiem przedszkolnym i szkolnym (podmioty podobne), w zakresie treści prawa do zwrotu kosztów dowozu na podstawie kryterium miejsca zamieszkania (art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Na podstawie tego kryterium pośrednio następuje też zróżnicowanie zakresu pomocy dla uczniów niepełnosprawnych, co nie sprzyja wyrównywaniu szans edukacyjnych niepełnosprawnych dzieci i w ten sposób ogranicza prawo do nauki (art. 70 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Kryterium to nie spełnia wymagań formułowanych przez Trybunał dla regulacji różnicujących sytuację prawną podmiotów podobnych.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zmiany wprowadzane do ustawy o systemie oświaty w kolejnych latach wskazują, iż celem ustawodawcy było polepszenie sytuacji niepełnosprawnych dzieci w faktycznym dostępie do placówek oświatowych, również dzięki gwarancji zwrotu kosztów dojazdu na realnym poziomie, przekraczającym w sytuacji dowozu własnym samochodem koszt dojazdu środkiem komunikacji publicznej. Tymczasem kryterium miejsca zamieszkania niepełnosprawnego dziecka nie realizuje celu wprowadzonych rozwiązań, skoro wydawane na podstawie zakwestionowanych przepisów zarządzenia przewidują niekiedy, że stawka zwrotu kosztów dowozu jest określana na podstawie ceny najtańszego biletu ulgowego na danej trasie.

W ocenie Prokuratora Generalnego, pominięcie w art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. kryteriów ustalania przez gminę stawek zwrotu kosztów dowozu przemawia za oceną, że zakwestionowane przepisy naruszają nakaz równego traktowania podmiotów podobnych (art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 i art. 32 ust. 1 Konstytucji) i nie służą wyrównywaniu szans edukacyjnych dzieci niepełnosprawnych (art. 70 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji).

5. Marszałek Sejmu, w imieniu Sejmu, w piśmie z 7 lipca 2017 r. przedłożył wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej, wnosząc jednocześnie o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK.

W ocenie Marszałka Sejmu, skarga konstytucyjna jest przedwczesna.

Marszałek Sejmu podkreślił, że stosunek prawny, ukształtowany na podstawie zaskarżonych przepisów, ma charakter cywilnoprawny. Źródłem tego stosunku jest umowa, a nie zarządzenie wójta, jak błędnie założyli skarżący, wnosząc skargę do sądu

administracyjnego. Praktyka wydawania przez wójtów zarządzeń, ustalających zasady i tryb zwrotu kosztów, nie wpływa na treść zaskarżonych przepisów, a przede wszystkim na uprawnienie opiekunów i rodziców dzieci z niepełnosprawnością do żądania zawarcia umowy, uwzględniającej rzeczywiście poniesione wydatki. Wadliwa praktyka w tym zakresie nie podlega kognicji Trybunału, który powołany jest do badania konstytucyjności aktów stanowienia prawa (przepisów prawa) centralnych organów państwowych.

Marszałek Sejmu wskazał, że zaskarżone ustawowe normy prawne, niezależnie od wydawanych w celu ich realizacji zarządzeń, jednoznacznie przesądzają, że umowa jest właściwą i jedyną formą załatwienia spraw z zakresu dowozu dzieci do szkoły. Takie rozumienie zaskarżonych przepisów znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Umowa o zwrot kosztów, będąc niewładczą formą działania administracji publicznej, poddana jest w całości reżimowi prawa cywilnego, a występujące na jej tle spory podlegają kompetencji sądów cywilnych. Jak wynika z kształtującej się praktyki stosowania zaskarżonych przepisów, rodzice dzieci z niepełnosprawnością występują do sądów powszechnych z powództwem przeciwko gminie z tytułu np. bezpodstawnego wzbogacenia, jeśli wójt odmawia zwrotu kosztów lub je znacząco zaniża. Sądy powszechne nie ograniczają zwrotu kosztów transportu do dystansu, jaki pokonuje każdorazowo któreś z rodziców z dzieckiem, ale uwzględniają również inne okoliczności, jak np. konieczność samodzielnego dojazdu matki czy ojca do szkoły. Oceniają także sytuację faktyczną rodziców, np. rodzaj samochodu, zużycie paliwa, liczbę dzieci przewożonych jednym samochodem itd. Sądy podkreślają przy tym umowny charakter stosunku prawnego łączącego gminę z rodzicami w zakresie zwrotu kosztów podróży i wynikającą z niego równość stron.

Orzecznictwo sądów wskazuje, że strony mogą swobodnie ułożyć treść stosunku prawnego w sposób respektujący ich wzajemne interesy prawne; wójt nie może jednostronnie ustalać wysokości zwracanych kosztów (zob. wyrok WSA w Krakowie z 15 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 1230/15). Zarządzenia wójtów – skierowane w pierwszej kolejności do pracowników urzędów, ograniczające dowolność ustalania i negocjowania warunków zwrotu kosztów, a także swobodę wydatkowania środków gminy – nie zastępują umownego ustalenia wysokości refundacji poniesionych kosztów. Innymi słowy, przepisy ustawy o systemie oświaty ani nie ingerują w formę umów, ani nie decydują o treści konkretnej umowy, co pozwala na uwzględnienie wielu pozaprawnych czynników, tj. sytuacji faktycznej dzieci z niepełnosprawnością i ich opiekunów, częstotliwości dowozu, pokonywanych odległości przez opiekunów,

konieczności posiadania specjalistycznego samochodu itd. Wola stron ma decydujące znaczenie dla treści analizowanego stosunku prawnego.

Z akt sprawy wynika, że skarżący nie zgodzili się na zaproponowane przez wójta warunki umowy i odmówili jej zawarcia (zob. skarga na zarządzenie wójta z 14 maja 2013 r., s. 3). W ocenie Marszałka Sejmu, w dyspozycji skarżących nadal pozostają instrumenty prawne pozwalające na zwrot rzeczywiście poniesionych kosztów dowozu dzieci do szkoły. Właściwym środkiem prawnym, za pomocą którego mogą oni dochodzić swoich należności, jest powództwo cywilnoprawne (np. o bezpodstawne wzbogacenie, o złożenie zastępczego oświadczenia woli; można też rozważyć powództwo o ustalenie lub ukształtowanie treści umowy; por. wyrok Sądu Rejonowego w Tucholi, I Wydział Cywilny z 24 lutego 2016 r., sygn. akt I C 1074/16).

W świetle powyższych argumentów, zdaniem Marszałka Sejmu, skargę należy uznać za przedwczesną, a przeprowadzone przez skarżących postępowanie przed sądami administracyjnymi, poprzedzające złożenie skargi konstytucyjnej, za niewyczerpujące drogi sądowej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 77 ust. 1 otpTK.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżący zakwestionowali zgodność art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.; dalej: u.s.o.) z:

- a) art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 Konstytucji,
- b) art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 i art. 2 Konstytucji,
- c) art. 70 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z treścią art. 14a ust. 4 u.s.o. w brzmieniu obowiązującym w czasie, gdy skarżący ubiegali się o zwrot kosztów dowozu wnuka do przedszkola (w roku szkolnym 2011/2012), a następnie do szkoły podstawowej (w roku szkolnym 2012/2013):

„Obowiązkiem gminy jest zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim oraz dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym na podstawie art. 14 ust. 1a bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego

lub ośrodka umożliwiającego dzieciom, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi realizację obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 3, albo zwrot kosztów przejazdu ucznia i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) i rodzicami, opiekunami lub opiekunami prawnymi, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice, opiekunowie lub opiekunowie prawni”.

Zakwestionowany art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. od 1 września 2013 r. stanowił:

„Obowiązkiem gminy jest: (...)

3) zwrot kosztów przejazdu ucznia, o którym mowa w pkt 1 i 2, oraz jego opiekuna do szkoły lub ośrodka, wymienionych w pkt 1 i 2, na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice”. W świetle art. 3 pkt 10 u.s.o., ilekroć w ustawie jest mowa o rodzicach – należy przez to rozumieć także prawnych opiekunów dziecka oraz osoby (podmioty) sprawujące pieczę zastępczą nad dzieckiem.

Zgodnie z art. 17 ust. 3a pkt 1 i 2 u.s.o. obowiązkiem gminy jest: 1) zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 71b, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym – także do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21. roku życia; 2) zapewnienie dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka umożliwiającego tym dzieciom i młodzieży realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25 roku życia.

W art. 16 ust. 7 u.s.o. jest mowa o dzieciach i młodzieży upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim, które realizują obowiązek szkolny i obowiązek nauki, uczestnicząc w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych, organizowanych zgodnie z odrębnymi przepisami.

Zakwestionowane przepisy (art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o.) dotyczą nałożonego na gminy obowiązku zwrotu kosztów przejazdu ucznia oraz któregoś z rodziców (opiekuna) do placówek edukacyjnych; pojęcie „uczeń” obejmuje także słuchaczy i wychowanków (zob. art. 3 pkt 11 u.s.o.), zaś pojęcie „placówka edukacyjna” obejmuje wszystkie placówki, wymienione w tych przepisach. Co istotne, zakres

podmiotowy zakwestionowanych przepisów obejmuje osoby niepełnosprawne fizycznie lub psychicznie, niedostosowane społecznie lub z innych względów wymagające szczególnego wsparcia w kształceniu i wychowaniu (w tym dzieci, młodzież, dorosłych do 25 roku życia).

Skarżący, jako opiekunowie (dziadkowie) niepełnosprawnego wnuka, ubiegali się o zwrot kosztów dowozu ucznia do placówek edukacyjnych w latach szkolnych 2011/2012 oraz 2012/2013.

Ustawa o systemie oświaty wskazuje dwie formy realizacji obowiązku gminy dotyczącego dowozu uczniów do placówek edukacyjnych: albo przez zapewnienie uczniom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu albo przez zwrot kosztów przejazdu ucznia i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami (opiekunami), jeżeli dowożenie zapewniają rodzice (opiekunowie).

Z zakwestionowanych przepisów jednoznacznie wynika, że w wypadku decyzji rodziców o samodzielnym dowożeniu ucznia, warunki zwrotu kosztów przejazdu określa umowa zawarta pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami (opiekunami). Skarżący nie kwestionują samej umownej formy realizacji przysługującego uprawnienia. Natomiast zarzucili, że art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. naruszają Konstytucję przez to, że statuuje obowiązek zwrotu kosztów transportu dzieci niepełnosprawnych w sposób ogólny. Ustawodawca nie sformułował wytycznych (przesłanek), którymi powinny kierować się strony (tj. gmina oraz rodzice dziecka niepełnosprawnego), ustalając wysokość (stawki) zwrotu kosztów; ustawodawca nie sprecyzował, czy „dojazd do szkoły” obejmuje także powrót opiekuna do domu i ponowny dojazd w celu odebrania dziecka ze szkoły.

Brak precyzji zakwestionowanych przepisów prowadzi, zdaniem skarżących, do zróżnicowania sytuacji prawnej i faktycznej niepełnosprawnych dzieci i młodzieży oraz ich opiekunów na dwóch płaszczyznach: po pierwsze, różnicuje sytuację dzieci, które korzystają z dojazdu zorganizowanego przez gminę oraz zorganizowanego przez opiekunów w obrębie jednej gminy; po drugie, różnicuje sytuację dzieci, które korzystają z dojazdu zorganizowanego przez rodziców (opiekunów) w różnych gminach.

Skarżący jako ostateczne orzeczenie, na podstawie którego doszło do naruszenia ich praw konstytucyjnych, wskazali wyrok NSA z 15 stycznia 2015 r., oddalający skargę kasacyjną na wyrok WSA w Bydgoszczy, oddalający skargę skarżących na zarządzenie

wójta gminy w sprawie zasad zwrotu kosztów przejazdu uczniów niepełnosprawnych oraz ich rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych z miejsca zamieszkania do szkoły lub ośrodka umożliwiającego realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice, opiekunowie lub opiekunowie prawni (dalej: zarządzenie wójta).

2. Trybunał wielokrotnie zaznaczał, że przed przystąpieniem do ewentualnej oceny merytorycznej skarga konstytucyjna wymaga analizy kwestii formalnych. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa, Trybunał na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. np. wyrok z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i powołane tam orzeczenia TK). Nadanie na etapie kontroli wstępnej skardze konstytucyjnej dalszego biegu nie oznacza konwalidacji jej wad formalnych; niezbędne jest zweryfikowanie, czy nie zachodzą przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy.

Przede wszystkim, należy zwrócić uwagę, że 1 września 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59, ze zm.), która problematykę zwrotu kosztów dowozu dzieci normuje w art. 32 ust. 6 oraz w art. 39 ust. 4 pkt 3. Wprowadzone regulacje co do zasady nie odbiegają od dotychczasowych unormowań, gdyż nadal obowiązkiem gminy jest zwrot kosztów przejazdu ucznia i jego opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice. Wraz z wejściem w życie ustawy – Prawo oświatowe przepisy zakwestionowane w skardze konstytucyjnej zostały uchylone na podstawie art. 15 pkt 22 i 25 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60). Uchylenie tych przepisów nie oznacza jednak utraty przez nie mocy obowiązującej w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 4 otpTK, gdyż zakwestionowane przepisy stanowią podstawę zwrotu kosztów przejazdu uczniów (opiekunów) za okres, w którym obowiązywały. Ocena utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego dokonuje się nie na podstawie formalnego stwierdzenia wyeliminowania kontrolowanego przepisu z systemu prawa, lecz z perspektywy możliwości wywołania przezeń skutków prawnych (zob. postanowienie TK z 5 kwietnia 2016 r., sygn. K 3/15, OTK ZU A/2016, poz. 7). Trybunał uznał, że zakwestionowane przepisy mogą tego rodzaju skutki wywoływać.

2.1. Trybunał w dalszych rozważaniach uwzględnił, że merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wniesienie skargi dopuszczalne jest tylko w sytuacji, w której do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, przy czym naruszenie to wynika z zastosowania przez orzekające w sprawie organy przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (zob. np. postanowienia z: 5 września 2006 r., sygn. Ts 130/06, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 53; 19 grudnia 2001 r., sygn. SK 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 272; 22 lipca 2014 r., sygn. SK 28/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 87). To znaczy, że naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych, których ochrony skarżący chce dochodzić w trybie skargi konstytucyjnej, ma być efektem niekonstytucyjnej treści przepisu zastosowanego przy rozpatrywaniu sprawy skarżącego.

Trybunał zwracał również uwagę, że stwierdzenie – koniecznego w świetle przesłanek skargi konstytucyjnej – związku pomiędzy kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem wiąże skarżący zarzut naruszenia jego praw, opierać się musi na analizie rozstrzygnięć sądowych lub administracyjnych wskazywanych przez skarżącego. Jednocześnie Trybunał podkreślał, że powołanie przez sąd lub organ administracji publicznej w sentencji bądź w uzasadnieniu konkretnej decyzji procesowej określonych przepisów nie przesądza jeszcze samo przez się stwierdzenia, że przepisy te należy uznać za podstawę prawną wydanego rozstrzygnięcia. Trybunał jest każdorazowo zobligowany do ustalenia, czy w świetle zarzutów skargi konstytucyjnej kwestionowany akt normatywny w istocie stanowił podstawę orzeczenia, w związku z którym podmiot wnoszący skargę powołuje się na ochronę swoich konstytucyjnych wolności lub praw (zob. np. postanowienie TK z 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 59/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 144).

Konieczną przesłanką skargi jest także wykazanie przez skarżącego związku pomiędzy kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw. Trybunał Konstytucyjny

jest każdorazowo zobligowany do ustalenia, czy w świetle zarzutów skargi konstytucyjnej kwestionowany akt normatywny w istocie stanowił podstawę orzeczenia, w związku z którym skarżący powołuje się na ochronę swoich konstytucyjnych wolności lub praw. Nie ulega wątpliwości, że stwierdzenie – koniecznego w świetle przesłanek skargi konstytucyjnej – związku pomiędzy kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem wiąże skarżący zarzut naruszenia jego praw, opierać się musi na analizie rozstrzygnięć sądowych lub administracyjnych wskazywanych przez skarżącego (zob. postanowienia TK z 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101 i z 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 59/12).

Na tle rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, Trybunał powziął wątpliwość co do istnienia takiego związku. Przede wszystkim niezbędne jest zatem ustalenie, czy słusznie skarżący wiąże naruszenie swoich praw z wyrokiem NSA z 15 stycznia 2015 r.

3. Przedmiotem skargi konstytucyjnej są art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o., nakładające na gminę obowiązek zwrotu kosztów dowozu ucznia do szkoły, w sytuacji gdy rodzice decydują się na samodzielny transport dziecka. W takiej sytuacji zasady zwrotu kosztów określa umowa zawarta pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami.

Z opisu stanu faktycznego sprawy wynika, że skarżący wnieśli do WSA w Bydgoszczy (dalej: WSA) skargę na zarządzenie wójta. W zarządzeniu tym określono stawkę zwrotu na poziomie 40% stawki za kilometr przebiegu określonej w § 2 rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271, ze zm.). Jak wynika z postanowienia WSA z 14 lutego 2013 r., wydanego w związku ze skargą skarżących na zarządzenie wójta, skarżący „nie akceptują treści umowy” stanowiącej załącznik do zarządzenia wójta. Z akt sprawy nie wynika jednak, czy skarżący kwestionowali samą umowę. W piśmie wzywającym wójta gminy do usunięcia naruszenia prawa, skarżący podnieśli, że wydane zarządzenie wójta uniemożliwia jakiegokolwiek renegocjowanie warunków umowy i prowadzi do jednostronnego narzucenia jej treści. W skardze do WSA skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności zarządzenia wójta. Skarżący zarzucali, że zarządzenie wójta zostało wydane bez podstawy prawnej.

3.1. W ocenie Trybunału, postępowanie zakończone wyrokiem NSA, rozstrzygającym – zdaniem skarżących – o ich prawach, dotyczyło w istocie problemu legalności zarządzenia wójta. Tym samym nie można uznać, że NSA, na podstawie art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. orzekł ostatecznie o prawach skarżących określonych w Konstytucji. NSA uwzględnił w swoich rozważaniach zakwestionowane przepisy, gdyż zostały powołane jako podstawa zarządzenia wójta, przy czym NSA stwierdził, że „art. 14a ust. 4 ustawy oświatowej nie miał w sprawie zastosowania”. Bez względu na trafność tej oceny, należy podkreślić, że NSA badał zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. przez błędną wykładnię i przyjęcie, że z przepisów tych wynikają kompetencje do wydania zarządzenia wójta.

NSA w wyroku z 15 stycznia 2015 r. (sygn. akt I OSK 1600/14), oddalającym skargę skarżących na wyrok WSA, przesądził o dopuszczalności wydania zarządzenia przez wójta gminy, zwracając uwagę, że: „Dowożenie dzieci we własnym zakresie skutkuje wszak koniecznością poddania się rygorom ustanowionym przez gminę w zakresie zakresu i sposobu ustalenia odpłatności. Te zaś mogą być ustanowione w odpowiednim akcie generalnym. (...) Reguły jawnego gospodarowania mieniem gminnym oraz zasady równości wobec prawa skłaniają do stanowiska, wedle którego tego rodzaju akty są potrzebne, bo nadto usuwają możliwość dowolności organów wykonawczych gmin. Nie sprzeciwia się temu zasada zawierania umów w przedmiocie zwrotu kosztów, bo nie regulują one generalnych zasad odpłatności, a tylko dostosowują je do konkretnego przypadku indywidualnego uprawnionego”. Odnosząc się natomiast do wysokości stawek określonych w zarządzeniu wójta, NSA wskazał, że „reguła samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie zezwala na szczegółową kontrolę rozwiązań finansowych dokonywaną w ramach oceny legalności działalności organów administracji sprawowanej przez sądy administracyjne. Ta ocena nie sięga materii celowości wydatków, czy sposobu dysponowania nimi i ich dystrybuowania”.

Tak więc NSA potwierdził dopuszczalność określania przez organ gminy stawek zwrotu kosztów dowozu ucznia do placówki oświatowej. Rozstrzygnięcie NSA nie dotyczyło natomiast oceny, czy skarżącym należy się zwrot kosztów dowozu ucznia, i w jakiej wysokości. Zgodnie z przedmiotem skargi kasacyjnej, NSA oceniał trafność rozpoznania przez WSA skargi skarżących na zarządzenie wójta.

Mając powyższe na względzie, Trybunał uznał, że NSA w wyroku z 15 stycznia 2015 r. (sygn. akt I OSK 1600/14), nie orzekł ostatecznie o prawach skarżących

wynikających z przepisów wskazanych przez skarżących jako wzorce kontroli, ale o dopuszczalności wydania przez wójta gminy zarządzenia „w sprawie zasad zwrotu kosztów przejazdu uczniów niepełnosprawnych oraz ich rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych z miejsca zamieszkania do szkoły lub ośrodka umożliwiającego realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice, opiekunowie lub opiekunowie prawni”. NSA stwierdził, że „zaskarżone zarządzenie nie narusza prawa”. W postępowaniu administracyjnym skarżący zrealizowali prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego w kwestii ustalenia legalności działań podjętych przez organ samorządu terytorialnego.

Orzeczeniem, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie jest też samo zarządzenie wójta. Zarządzenie to ma charakter generalny. Nie jest adresowane wyłącznie do skarżących i nie kształtuje wyłącznie ich sytuacji prawnej. Jeżeli przedmiotem kontroli przed sądami administracyjnymi jest generalny akt prawny, to w aspekcie materialnoprawnym ani ten akt, ani orzeczenia sądów stwierdzających jego zgodność z prawem nie stanowią konkretno-indywidualnego orzeczenia o konstytucyjnych prawach skarżącego. Dlatego też podnoszony problem naruszenia praw skarżących przez zarządzenie wójta nie może być rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny.

Reasumując, w ocenie Trybunału, skarga konstytucyjna nie spełnia przesłanki, o której mowa w art. 79 Konstytucji, co uzasadnia umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072).

3.2. Niezależnie od powyższej konstatacji warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt sprawy. W *petitum* skargi został zakwestionowany art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o., jednak uzasadnienie skargi skłania do wniosku, że przepisy te zostały zakwestionowane w zakresie, w jakim pomijają wskazanie kryteriów określania stawek zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna, które powinny być uwzględnione w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami.

Tak zrekonstruowany przedmiot skargi rodzi kolejną wątpliwość, mianowicie czy rzeczywiście, tak jak twierdzą uczestnicy postępowania, mamy w tym wypadku do czynienia z pominięciem ustawodawczym.

Trybunał Konstytucyjny rozróżnia pominięcie i zaniechanie prawodawcze. Pozostawienie określonej problematyki całkowicie poza uregulowaniem prawnym, a więc celowe i uzasadnione zaniechanie prawodawcze, nie może być przedmiotem oceny Trybunału. Zarzut niekonstytucyjności może jednak dotyczyć pominięcia prawodawczego,

tj. tego, co ustawodawca pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować. Pominięcie prawodawcze to sytuacja, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. Trybunał może więc ocenić konstytucyjność ustawy również pod tym względem, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, bez których może budzić wątpliwości konstytucyjne (zob. wyrok o SK 22/13 i podane tam wcześniejsze orzeczenia TK).

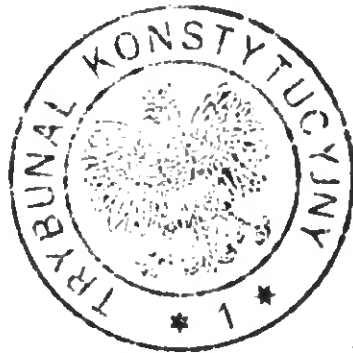
Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze (por. np. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90 i postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123).

Zdaniem Trybunału, przyjęcie w zakwestionowanych przepisach, że zwrot przejazdu ucznia i opiekuna następuje na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, dowodzi, że nie było wolą ustawodawcy określanie kryteriów (przesłanek) czy wysokości zwracanych kosztów w ustawie. Ustawodawca uznał, że realizacja obowiązku zwrotu kosztów nastąpi w formie umowy. Jak stwierdził WSA w Bydgoszczy w postanowieniu z 20 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SAB/Bd 216/13), umowa ta winna regulować wzajemne prawa i obowiązki obu stron, a w szczególności kwestię zwrotu kosztów za dowóz dziecka niepełnosprawnego do placówki oświatowej. Kwestia zaś warunków umowy, negocjowania jej treści pozostaje w gestii stron umowy, a wynikiem na tym tle spory podlegają kompetencji sądów cywilnych. Sprawa taka niewątpliwie zatem należy do kategorii spraw cywilnych, których rozpatrywaniem zajmują się sądy powszechne, a nie sądy administracyjne. Skarga kasacyjna na powołane postanowienie WSA została oddalona postanowieniem NSA z 4 lutego 2014 r., sygn. akt I OSK 2614/13.

Trybunał nie ocenia w niniejszym postępowaniu, czy zgodne z Konstytucją jest rozwiązanie przewidujące, że zasady zwrotu kosztów dojazdu ucznia do placówki oświatowej określa umowa zawarta między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami (opiekunami), jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice (opiekunowie). Natomiast wskazanie przez ustawodawcę takiej formy realizacji obowiązku gminy przemawia za uznaniem, że ustawodawca świadomie pominął dodatkowe regulacje

kształtujące w drodze ustawowej zasady zwrotu kosztów dowozu ucznia do placówki oświatowej, pozostawiając je do ustalenia w umowie. Toteż Trybunał stwierdził, że przedmiotem skargi jest nie pominięcie, ale zaniechanie ustawowe, niepodlegające badaniu w trybie skargi konstytucyjnej. Ustalenie to ma drugorzędne znaczenie, zważywszy, że zasadniczą przyczyną umorzenia postępowania jest brak ostatecznego orzeczenia o prawach skarżących.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Anna Zołotar-Wiśniewska

Anna Zołotar-Wiśniewska



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

sygn. akt SK 28/16 }
sygn. akt S 1/17 }
sygn. akt SK 28/17
sygn. akt SK 29/17-

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2017 -10- 18

ZAL. NR

Pan
Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich