



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Warszawa, dnia 21 czerwca 2017 r.

Sygn. akt SK 28/16

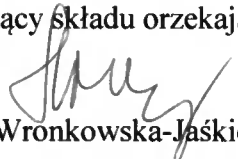
dot.: VII.7037.136.2016.MM

| | |
|---------------------------------------|--------------|
| BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH | |
| WPL. | 2017 -06- 22 |
| ZAL. 12 | NR |

Pan
Adam B O D N A R
Rzecznik Praw Obywatelskich

W ślad za pismem Trybunału Konstytucyjnego z 21 listopada 2016 r. przesyłam w załączeniu kopię stanowiska Prokuratora Generalnego z 19 czerwca 2017 r. nadesłanego w sprawie skargi konstytucyjnej p. Hanny i Stanisława Witkowskich, sygn. akt SK 28/16 – do wiadomości.

Przewodniczący składu orzekającego


Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego

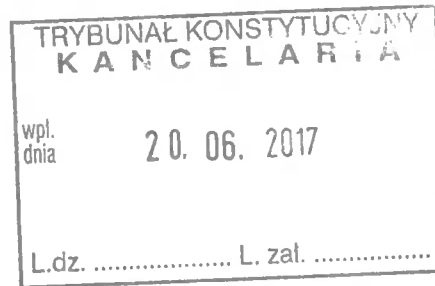
Zał. 1



Warszawa, dnia 19 czerwca 2017 r.

PK VIII TK 136.2016

SK 28/16



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną Hanny i Stanisława W. o stwierdzenie, że:

- 1) art. 14a ust. 4 oraz 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.) są niezgodne z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 69 Konstytucji RP,
- 2) art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a pkt 1 ustawy wymienionej w punkcie pierwszym są niezgodne z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 69 oraz art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy wymienionej w punkcie pierwszym są niezgodne z art. 70 ust. 4 w zw. z art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 2074) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 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 2016 r., poz. 1943 ze zm.) w zakresie, w jakim przepisy te 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 RP;**
- 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. z 2016 r., poz. 2072), postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.**

Uzasadnienie

W skardze konstytucyjnej Hanna i Stanisław W. zakwestionowali konstytucyjność przepisów art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a pkt 1 i 3 ustawy o systemie oświaty, zwanej dalej ustawą oświatową.

Skarga konstytucyjna sformułowana została na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Wójt Gminy R. wydał w dniu 4 września 2012 r. zarządzenie 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. Zgodnie z § 4 ust. 1 tego zarządzenia, podstawę obliczenia kwoty

zwrotu kosztów dowozu niepełnosprawnego dziecka stanowi wysokość faktycznie poniesionych kosztów, udokumentowanych stosownymi biletami, jeśli przejazd ucznia i opiekuna następuje środkami komunikacji zbiorowej. Jeżeli dziecko niepełnosprawne jest dowożone prywatnym samochodem, to wówczas wysokość miesięcznej kwoty zwrotu kosztów dojazdu obliczana jest jako iloczyn podwójnej odległości z miejsca zamieszkania do szkoły i 40% stawki 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, postanowieniem z dnia 1 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 640/13, odrzucił skargę Hanny i Stanisława W. na wymienione wyżej zarządzenie Wójta Gminy R.

Postanowieniem z dnia 10 października 2013 r., sygn. akt I OSK 2224/13, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił powyższe postanowienie WSA w Bydgoszczy i przekazał sprawę Skarżących do ponownego rozpoznania przez ten Sąd.

Następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, wyrokiem z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 1342/13, oddalił skargę Hanny i Stanisława W. na wyżej wymienione zarządzenie Wójta Gminy R. z dnia 4 września 2012 r.

W wyroku tym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy stwierdził, że zaskarżone zarządzenie ma charakter aktu z zakresu administracji publicznej i określa ogólne ramy działania i zasady wydatkowania przez gminę środków finansowych. Ustalane przez gminę takim aktem wydatki na transport dzieci niepełnosprawnych do placówek oświatowych oraz na refundację kosztów z tego tytułu stanowią więc element budżetu gminy.

WSA podkreślił, iż z zasady samodzielności finansowej gmin wynika, że są one uprawnione do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej. Samodzielność ta obejmuje, m. in., ustalanie finansowych reguł zwrotu kosztów dowozu niepełnosprawnych dzieci do szkół i przedszkoli. Zgodnie z przepisami ustawy oświatowej, zasady te są następnie uszczegóławiane w umowach zawieranych przez gminę z rodzicem (opiekunem) dziecka niepełnosprawnego.

Ustawa oświatowa zobowiązuje gminę do zagwarantowania dzieciom bezpłatnego transportu do placówki oświatowej oraz do zwrotu rodzicom (opiekunom) kosztów dowozu, jeżeli jest on zapewniony przez rodzica lub opiekuna we własnym zakresie (art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a).

Ustawa ta nie określa jednak zasad ponoszenia przez gminę kosztów przejazdu dzieci niepełnosprawnych do placówek edukacyjnych, jeżeli jest on realizowany przez rodziców, i nie przewiduje wydania w tej sprawie decyzji, lecz odsyła do ich określenia w umowie.

Z uwagi na konieczność prowadzenia przez gminę właściwej gospodarki finansowej, zasady zwrotu kosztów dowozu dzieci do szkół muszą być racjonalne. Możliwe jest zatem ustalanie przez gminę zasad dotyczących zwrotu takich kosztów, jak np. zwrot ryczałtowy, wymaganie udokumentowania biletami poniesionych kosztów dowozu, określenie okresów rozliczeniowych itp.

Wyrokiem z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 1660/14, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Hanny i Stanisława W. od wyroku sądu pierwszej instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż z przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy oświatowej wynika obowiązek gminy zapewnienia kształcenia i wychowania dzieci oraz ich transportu do szkół i przedszkoli. Ten ostatni obowiązek gmina może realizować poprzez własne działanie lub zwracając rodzicom (opiekunom) poniesione przez nich koszty dowozu dziecka niepełnosprawnego do placówki edukacyjnej. Wybór sposobu

realizacji tego obowiązku przez gminę ustawodawca pozostawił rodzicom (opiekunom).

Gmina jest natomiast uprawniona do określenia w akcie generalnym zakresu i sposobu ustalenia zasad zwrotu kosztów dowozu niepełnosprawnych dzieci do placówek oświatowych, jeżeli rodzice dowóz taki zapewniają we własnym zakresie.

Akt taki pozwala bowiem na ujednoczenie zasad odpłatności za przejazd niepełnosprawnego ucznia i jego opiekuna do szkoły, realizuje zasadę jawności gospodarowania mieniem gminnym i zasadę równości wobec prawa oraz, w rezultacie, przeciwdziała dowolności organów wykonawczych gminy.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, iż wydaniu takiego aktu nie stoi na przeszkodzie zasada zawierania umów w przedmiocie zwrotu kosztów. Akt taki nie reguluje bowiem generalnych zasad odpłatności, a tylko dostosowuje je do konkretnego przypadku. W przeciwnym wypadku w umowach zawieranych z różnymi podmiotami organ gminy mógłby w sposób dowolny i zróżnicowany ustalać wysokość kosztów podlegających zwrotowi. Umowa natomiast określa tylko kto, kiedy i jaką odległość pokonał oraz zobowiązuje opiekunów do dowozu dziecka do placówki oświatowej, a gminę do zwrotu kosztów tego dowozu.

Skarżący wskazali, że prawo rodziców (opiekunów) do zwrotu kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych do placówek oświatowych stanowi formę realizacji prawa rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do pomocy ze strony władzy publicznej (art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji) oraz prawa osób niepełnosprawnych do pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej, wyrażonego w art. 69 ustawy zasadniczej.

Art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy oświatowej konstruują obowiązek zwrotu kosztów dowozu w sposób generalny i ogólnikowy.

Przepisy te, przyznając rodzicom (opiekunom) uczniów niepełnosprawnych prawo podmiotowe, nie zawierają jednak kluczowych elementów, jak określenie przesłanek, którymi powinny kierować się strony umowy przy ustalaniu stawek zwrotu kosztów, czy też wskazanie minimalnych standardów zwrotu kosztów, aby zapobiec ustalaniu stawek w iluzorycznej wysokości.

Brak w art. 14a ust. 4 i w art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy oświatowej wytycznych i minimalnych standardów zabezpieczenia prawa rodziców (opiekunów) do zwrotu kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych do placówek oświatowych pozostaje w sprzeczności z prawem rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej oraz osób niepełnosprawnych do szczególnej pomocy ze strony państwa. Przepisy te uniemożliwiają realizację istoty wskazanych praw konstytucyjnych, gdyż rozstrzygnięcie o warunkach zwrotu kosztów dowozu dzieci pozostawiają decyzji wójta.

Niesprecyzowanie w ustawie oświatowej podstawowych elementów prawa do zwrotu kosztów dojazdu dzieci niepełnosprawnych do placówek edukacyjnych, zdaniem Skarżących, narusza także zasadę poprawnej legislacji i zasadę proporcjonalności, wywodzone z art. 2 Konstytucji, ponieważ są sprzeczne z konstytucyjnym systemem wartości oraz nie spełniają postulatu przydatności i racjonalności.

W ocenie Skarżących, art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy oświatowej naruszają również zasadę równego dostępu do nauki.

Naruszenia art. 70 ust. 4 w zw. z art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 32 ust. 1 Konstytucji Skarżący upatrują w dwóch aspektach, a mianowicie w zróżnicowaniu sytuacji prawnej dzieci, które korzystają z transportu zorganizowanego przez gminę, oraz dzieci, którym dowóz do placówki organizują rodzice, na terenie jednej gminy, a także w zróżnicowaniu sytuacji prawnej dzieci dowożonych do placówek oświatowych przez rodziców (opiekunów) na obszarach różnych gmin.

Do skargi konstytucyjnej Hanny i Stanisława W. przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich, przedstawiając stanowisko, że:

- 1) przepisy 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.) 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 zw. z art. 32 ust. 1 oraz w zw. z art. 2 Konstytucji;
- 2) przepisy art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy powołanej w punkcie pierwszym 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.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że pominięcie w zakwestionowanych przepisach kryteriów, pozwalających na określenie wysokości stawki zwrotu kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych do placówek oświatowych przez rodziców, nie prowadzi do naruszenia nakazu równego traktowania, polegającego na nieprzyznaniu danego uprawnienia pewnej grupie podmiotów podobnych. Prawo do zwrotu omawianych kosztów przysługuje bowiem wszystkim rodzinom wychowującym dzieci niepełnosprawne, objęte kształceniem specjalnym.

Naruszenie przez zakwestionowane regulacje art. 71 ust. 1 zdanie drugie i art. 69 w zw. z art. 32 ust. 1 oraz w zw. z art. 2 Konstytucji, w ocenie RPO, polega natomiast w tym, że pominięcie owych kryteriów pośrednio prowadzi do zróżnicowania sytuacji podmiotów uprawnionych do refundacji kosztów w zależności od miejsca zamieszkania.

Literalne brzmienie art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy oświatowej nie pozwala bowiem w pełni zrekonstruować treści uprawnienia, co oznacza, że organom gminy pozostawiona została swoboda kształtowania treści prawa do refundacji kosztów dowozu niepełnosprawnego dziecka do placówki oświatowej. W rezultacie, treść prawa do zwrotu została związana z miejscem zamieszkania danego uprawnionego.

Pozostawiona przez ustawodawcę organom gminy dowolność ustalania zasad zwrotu kosztów dowozu, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w stosunku do niektórych osób uprawnionych może prowadzić do naruszenia istoty prawa, o którym mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Ustalenie przez gminę stawki zwrotu na zbyt niskim poziomie powoduje bowiem, że uprawnienie do zwrotu kosztów, przyznane w art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy oświatowej, ma charakter iluzoryczny i w żaden sposób nie stanowi realizacji prawa rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy ze strony władzy publicznej, o której mowa we wskazanej normie ustawy zasadniczej.

Zróżnicowanie sytuacji rodzin wychowujących niepełnosprawne dzieci na podstawie kryterium miejsca zamieszkania, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wynika z naruszenia zasady określoności przepisów prawa, polegającego na niesprecyzowaniu przez ustawodawcę kryteriów określania przez organy gminy wysokości stawek zwrotu omawianych kosztów.

W wyniku owej niedookreśloności dochodzi do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych.

Zdaniem RPO, zróżnicowanie to nie jest relewantne z punktu widzenia celu regulacji ustawy oświatowej, jakim jest zapewnienie zwrotu realnie ponoszonych kosztów wszystkim osobom wychowującym dzieci niepełnosprawne. Zróżnicowanie to nie jest także proporcjonalne, gdyż w niewłaściwy sposób wyważa zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i prawa podmiotów uprawnionych do zwrotu kosztów. Jest ono

także sprzeczne z innymi normami konstytucyjnymi, tj. z art. 71 ust. 1 zdanie drugie ustawy zasadniczej i zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Pominięcie przez ustawodawcę regulacji dotyczących kryteriów określania stawki zwrotu za przejazd dziecka i opiekuna, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, prowadzi do zróżnicowania mechanizmów wyrównywania szans edukacyjnych i, w rezultacie, do naruszenia prawa do równego dostępu do edukacji (art. 70 ust. 4 Konstytucji). Wadliwe ukształtowanie treści zaskarżonych przepisów powoduje bowiem, że nie we wszystkich gminach zasady zwrotu kosztów ustalane są w sposób gwarantujący pełne wyrównanie takich szans.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej Hanny i Stanisława W. są przepisy art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 1 i 3 ustawy oświatowej.

Pierwszy z wymienionych przepisów, tj. art. 14a ust. 4 ustawy oświatowej, stanowi:

„4. Obowiązkiem gminy jest zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim i sześciioletnim oraz dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym na podstawie art. 14 ust. 1a bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola, 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 dziecka i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice.”.

Z kolei, w myśl art. 17 ust. 3a pkt 1 i 3 ustawy oświatowej:

„3a. 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; (...)
- 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.”.

Skarżący konstytucyjnej kontroli poddali pełne brzmienie zacytowanych przepisów ustawy oświatowej.

Z treści skargi konstytucyjnej wynika jednak, że Hanna i Stanisław W. nie dążą do wyeliminowania zakwestionowanych przepisów z porządku prawnego na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Skarżący nie kwestionują bowiem, wyrażonego w zakwestionowanych przepisach ustawy oświatowej, obowiązku gminy zapewnienia bezpłatnego transportu oraz opieki w czasie przewozu:

- niepełnosprawnym dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym - do najbliższego przedszkola (art. 14a ust. 4),
- uczniom niepełnosprawnym objętym kształceniem specjalnym - do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum (art. 17 ust. 3a pkt 1)
- uczniom z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym – również do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej (art. 17 ust. 3a pkt 1).

Skarżący nie formułują także zastrzeżeń pod adresem, wyrażonego w 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 tej ustawy, prawa rodziców (opiekunów) do zwrotu kosztów dojazdu niepełnosprawnego dziecka, wraz z opiekunem, do wymienionych w tych przepisach placówek oświatowych własnym transportem.

Wątpliwości Skarżących nasuwa natomiast to, 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 ustawy oświatowej zawierają pełną regulację.

Odnosząc w tym miejscu należy, iż Trybunał Konstytucyjny, w swym orzecznictwie, dzieli „regulacje nieistniejące” na pominięcia prawodawcze i zaniechania prawodawcze.

Podział ten jest związany z treścią art. 188 Konstytucji, z którego wynika, że «rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych („tego, co prawodawca unormował”). Ze względu na założenie o zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (a więc „tego, czego ustawodawca nie unormował”, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą - por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52). Ze względu na niebezpieczeństwa związane z korzystaniem z tej możliwości (ryzyko wkroczenia przez Trybunał Konstytucyjny w uprawnienia władzy ustawodawczej, wbrew jego ustrojowej roli „negatywnego ustawodawcy” (...) podlega ona szczególnym rygorom. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się wyłącznie do tzw. pominięć prawodawczych, które mogą polegać na brakach proceduralnych (...) albo - co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne - materialnoprawnych (...). Nie obejmuje ona natomiast luk innego rodzaju - tzw. zaniechań prawodawczych. (...) punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze,

powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość” (...). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), niepodlegające kontroli Trybunału. Jej uregulowanie w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał - jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (...), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU(A) z 2014 r. Nr 11, poz. 123].

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny obszernie omówił, przyjmowane w dotychczasowym orzecznictwie, kryteria pozwalające na odróżnienie zaniechania legislacyjnego od pominięcia legislacyjnego.

Jedno z takich kryteriów stanowi «przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze (...). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (...). Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania

konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych („co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym”). Przy ocenie „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność: „zbyt pochopne upodobnienie materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym”» (*op. cit.*).

Biorąc powyższe pod uwagę, przyjęć należy, iż postulowane przez Skarżących rozszerzenie zakresu unormowania art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy oświatowej wykazuje konieczne podobieństwo z unormowaniem zawartym w tych przepisach.

Uznać zatem należy, iż zarzuty „braku regulacji”, sformułowane w skardze konstytucyjnej Hanny i Stanisława W., jak słusznie podnosi Rzecznik Praw Obywatelskich, dotyczą pominięcia ustawodawczego.

Przepisy art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy oświatowej w zakresie, w jakim nie przewidują kryteriów określania stawek zwrotu kosztów dowozu do placówki oświatowej, o której mowa w tych przepisach, niepełnosprawnego dziecka i jego opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a opiekunem dziecka, mogą stanowić przedmiot kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną Hanny i Stanisława W.

W pozostałym zakresie natomiast postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Zarzuty skierowane przez Skarżących pod adresem art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy oświatowej w opisanym wyżej zakresie należy podzielić.

Zgodnie z przepisami ustawy oświatowej, na gminie ciąży obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu do placówki przedszkolnej oraz opieki w tym czasie:

- 1) pięcioletnim dzieciom - do przedszkola, oddziału przedszkolnego lub innej formy wychowania przedszkolnego, jeżeli droga dziecka z domu do takiej placówki przekracza 3 kilometry. Zadanie to może być realizowane przez gminę również w formie zwrotu kosztów przejazdu dziecka wraz z opiekunem środkami komunikacji publicznej (art. 14a ust. 3 ustawy oświatowej);
- 2) dzieciom niepełnosprawnym w wieku pięciu i sześciu lat oraz dzieciom w wieku powyżej siedmiu lat, posiadającym orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego - do najbliższego przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka umożliwiającego dzieciom upośledzonym umysłowo w stopniu głębokim udział w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych, a także dzieciom z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi. Jeżeli natomiast dowóz dziecka do placówki zapewniają rodzice, to wówczas gmina obowiązana jest do zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej z wójtem lub - odpowiednio - burmistrzem bądź prezydentem miasta (art. 14a ust. 4 ustawy oświatowej).

Z kolei, gmina zobowiązana jest do zorganizowania dzieciom w wieku szkolnym bezpłatnego transportu z domu do szkoły, w obwodzie której dziecko mieszka, oraz do zapewnienia w tym czasie opieki, wówczas gdy droga dziecka do szkoły przekracza odległości określone w ustawie, tj. 3 kilometry - dla

uczniów klas I-IV szkoły podstawowej i 4 kilometry - dla uczniów klas V-VI szkoły podstawowej oraz gimnazjum.

Jeżeli rodzice sami dowożą dziecko do przedszkola, to wówczas gmina ma obowiązek zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej, a do czasu ukończenia przez dziecko siedmiu lat - również zwrotu kosztów przejazdu opiekuna (art. 17 ust. 3 pkt 1 w zw. z ust. 2 ustawy oświatowej).

Uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 71b ustawy oświatowej, tj. uczniom objętym kształceniem specjalnym, gmina zobowiązana jest zapewnić bezpłatny dowóz oraz opiekę w czasie tego dowozu do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum, uczniom z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym - także do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej, zaś dzieciom i młodzieży upośledzonym umysłowo w stopniu głębokim oraz dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi - do placówek określonych ustawą.

Alternatywną formą realizacji tego zadania oświatowego przez gminę jest zwrot rodzicom kosztów przejazdu ucznia oraz jego opiekuna do szkoły lub ośrodka, na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, jeżeli rodzice zdecydują, że sami zorganizują dowóz dziecka do placówki (art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy oświatowej).

Wybór, czy dziecko niepełnosprawne będzie dowożone do placówki oświatowej bezpłatnym transportem zorganizowanym przez gminę, czy też przez opiekuna, ustawodawca pozostawił rodzicom (*vide* – uchwała Sądu najwyższego z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. akt III CZP 133/10, system informatyczny LEX nr 700720).

Zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom bezpłatnego dowozu do szkół i przedszkoli służy stworzeniu organizacyjnych warunków ich faktycznego dostępu do placówek edukacyjnych. Regulacje te niewątpliwie mają więc na

celu wyrównywanie szans edukacyjnych omawianej grupy dzieci i stanowi 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 ustawy zasadniczej).

Oczywistym jest, że funkcję tę spełnia również przyznane rodzicom prawo do zwrotu kosztów dowozu, wówczas gdy dojazd zapewniają dziecku we własnym zakresie.

Odnotować w tym miejscu należy, iż konstytucyjne prawo do nauki, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, należy „do podstawowych praw jednostki we współczesnym społeczeństwie. Prawo to musi być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra społecznego. Urzeczywistnienie prawa do nauki jest nie tyle szczególnym przywilejem współczesnego człowieka, ile stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednocześnie pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym. Powszechne kształcenie stało się najważniejszym motorem rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego we współczesnym świecie (...) istnieje ścisły, nierozzerwalny związek pomiędzy poszczególnymi gwarancjami konstytucyjnymi składającymi się na prawo do nauki; oznacza to, że - zgodnie z postulatami poprawnej wykładni, zakładającymi spójność i niesprzeczność regulacji - należy dążyć do poszukiwania takiego sensu postanowień ustawy zasadniczej, wyrażających prawo do nauki, który pozwoli na wzajemne uzgodnienie przewidzianych przez nią gwarancji; jeśli więc istota rozwiązań określonych w art. 70 Konstytucji sprowadza się do najszerzego w sensie podmiotowym zagwarantowania prawa do nauki, to wszystkie postanowienia tego artykułu muszą być interpretowane w sposób, który w możliwie najpełniejszym zakresie urzeczywistniać będzie omawianą gwarancję konstytucyjną” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie o sygn. K 35/11, OTK ZU(A) z 2014 r. Nr 6, poz. 61].

W kolejnych przepisach art. 70 ustawa zasadnicza ustala gwarancje realizacji prawa do nauki, które stanowią, między innymi, powszechny i równy dostęp do wykształcenia zapewniany przez władze publiczne (art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji).

Jeśli chodzi o gwarancję prawa do nauki poprzez równy i powszechny dostęp do wykształcenia, o którym mowa w art. 70 ust. 4 Konstytucji, to należy odnotować, że «pierwotnie orzecznictwo konstytucyjne dokonywało dosyć wąskiej wykładni art. 70 ust. 4 Konstytucji, podkreślając gwarancyjną funkcję tego przepisu (por. wyroki z: 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 258 oraz 2 lipca 2002 r., sygn. U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48). Jednak w wyroku z 26 kwietnia 2004 r. w sprawie o sygn. K 50/02 (OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32), Trybunał Konstytucyjny 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)". Pogląd ten został rozwinięty w wyroku z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06 (OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3), którego fragment warto w tym miejscu zacytować: "Art. 70 Konstytucji zawiera w istocie dwa kompleksy norm. Przepis ten statuuje rozliczne zadania państwa w zakresie oświaty i nauki, z którymi nie wiąże się jednak możliwość skierowania roszczenia o ich wyegzekwowanie na rzecz jednostki. Realizacja tych zadań stanowi natomiast gwarancję instytucjonalną dla podmiotowego prawa do nauki, mającego konstytucyjną genezę i konstytucyjnie regulowane fragmenty reżimu normatywnego, co jest objęte drugim kompleksem norm zawartych w art. 70 Konstytucji. Jako podmiotowe prawo konstytucyjne jest - m.in. - regulowany „powszechny i równy dostęp do wykształcenia” (art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji)» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie o sygn. P 42/06, OTK ZU(A) z 2007r. Nr 10, poz. 123].

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.

Zasada równości, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nie ma jednak charakteru absolutnego. Odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych są dopuszczalne. Muszą one jednak znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach, które powinny mieć charakter relewantny, proporcjonalny i pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi [*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie o sygn. K 30/05, OTK ZU (A) z 2006 r. Nr 9, poz. 119].

Przyjętą w ustawie oświatowej zasadą jest, że obowiązek gminy zorganizowania dzieciom bezpłatnego dowozu do szkół i przedszkoli zależy od odległości miejsca zamieszkania dziecka do placówki oświatowej.

Kryterium odległości miejsca zamieszkania od placówki oświatowej, jako uprawniające do bezpłatnego transportu, nie dotyczy dowozu dzieci niepełnosprawnych.

Niepełnosprawnym dzieciom, objętym obowiązkiem przedszkolnym i szkolnym, bezpłatny transport oraz refundacja jego kosztów zagwarantowane bowiem zostały przez ustawodawcę do najbliższego przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka oraz, odpowiednio, do szkoły podstawowej i gimnazjum. Dzieciom i młodzieży upośledzonym w stopniu głębokim lub z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi zaś - do placówki wybranej przez rodziców (art. 17 ust. 3a pkt 2 ustawy oświatowej).

Prawo do bezpłatnego dowozu dzieci niepełnosprawnych do placówek edukacyjnych oraz alternatywna forma tego prawa – zwrot kosztów przejazdu

wykraczają poza zwykłą pomoc dla rodzin wychowujących dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym, o której mowa w art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy oświatowej.

Zakwestionowane regulacje art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy oświatowej mają więc 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 ze strony najbliższych, stanowią pomoc osobom niepełnosprawnym, o której mowa w art. 69 Konstytucji.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji wymaga bowiem, aby pomoc adresowana do rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej miała «charakter „szczególny” w tym znaczeniu, że „wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom”. Znajdowanie się w trudnej sytuacji materialnej należy rozumieć jako sytuację, w której warunki bytowe nie pozwalają rodzinie na „wypełnianie funkcji, jakie państwo wiąże z rodziną”. Natomiast znajdowanie się w trudnej sytuacji społecznej należy utożsamić z „nienaturalnym, zachwianym stanem osobowym rodziny oraz zakłóceniami w jej funkcjonowaniu z racji niewypełniania lub nienależytego wypełniania ról społecznych przez członków rodziny” (W. Maciejko, *op.cit.*, s. 34). Przesłanki te należy rozpatrywać rozłącznie, tzn. uznać, że obowiązek szczególnej pomocy państwa aktualizuje się już przy wystąpieniu jednej z nich, choć często będą one spełnione równocześnie» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie o sygn. P 18/06, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 5, poz. 83].

Jak już wyżej wskazano, art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy oświatowej każdemu dziecku niepełnosprawnemu przyznaje prawo do bezpłatnego dowozu do placówek oświatowych, zorganizowanego przez gminę, rodzicom zaś – prawo do zwrotu kosztów takiego dowozu, jeśli zapewniają go dziecku we własnym zakresie.

Nie można zatem podzielić stanowiska Skarżących, iż zakwestionowane przepisy różnicują sytuację prawną dzieci, których dowóz do szkoły lub przedszkola organizują rodzice, i dzieci korzystających z transportu zorganizowanego przez gminę, skoro wszystkim dzieciom został zapewniony przez ustawodawcę transport do szkół i przedszkoli w obu formach i tylko od decyzji rodziców zależy, czy dziecko będzie dowożone transportem zapewnionym przez jednostkę samorządu terytorialnego, czy też dowóz ten rodzice zorganizują we własnym zakresie.

Prawo do zwrotu kosztów dowozu niepełnosprawnego dziecka do przedszkola i szkoły w zakwestionowanych przepisach ustawodawca przyznał wszystkim rodzicom (opiekunom).

Zasady ustalania zwrotu rodzicom kosztów dowozu ustawodawca pozostawił natomiast do ustalenia w drodze umowy zawieranej przez rodzica (opiekuna) dziecka z wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta. Co do zasady takie rozwiązanie nie powinno nasuwać wątpliwości. Obowiązek transportu dzieci do placówek oświatowych stanowi bowiem zadanie oświatowe gminy, które, zgodnie art. 5a ust. 1 ustawy oświatowej, 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. Podkreśla się bowiem, że ustalenie sposobu obliczania kosztów, o których mowa w zakwestionowanych

przepisach, należy do organu samorządu terytorialnego, umowa natomiast określa tylko, kto, kiedy i jaką odległość pokonał, oraz zobowiązuje opiekunów do dowozu dziecka do placówki oświatowej, a gminę - do zwrotu kosztów tego dowozu (*vide* - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Sz 570/14, system informatyczny Lex nr 1550580 oraz wyroki zapadłe w sprawie Skarżących).

Rzecznik Praw Obywatelskich obszernie omówił sposób uregulowania rozliczania kosztów dowozu w różnych gminach na terenie kraju. Nie ma więc potrzeby ponownego przytaczania tych informacji.

Stwierdzić natomiast należy, że z analizy tych uregulowań wynika, iż przepisy art. 14 ust. 4a i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy oświatowej 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 przemawia za oceną, że zakwestionowane przepisy przez to, iż nie przewidują żadnych przesłanek, według których powinny być ustalane koszty dowozu podlegające zwrotowi, skutkują 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, ale także zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Celem art. 14a ust. 3 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy oświatowej, o czym mowa w dalszej części stanowiska, było polepszenie sytuacji rodzin

wychowujących niepełnosprawne dzieci objęte obowiązkiem przedszkolnym i szkolnym. Pominięcie kryteriów ustalania wysokości refundacji kosztów poniesionych przez rodziców, jak wskazują przykłady podane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, niekiedy, w praktyce, uniemożliwiają realizację zakładanych celów.

O ile na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego obowiązują jednakowe dla wszystkich uprawnionych stawki zwrotu kosztów dowozu, to w skali kraju, pośrednio, dochodzi 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 zw. 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 zw. z art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji).

Kryterium to, jak słusznie wskazują Skarżący oraz Rzecznik Praw Obywatelskich, nie spełnia wymagań formułowanych przez Trybunał Konstytucyjny dla regulacji różnicujących sytuację prawną podmiotów podobnych.

Należy zauważyć, iż początkowo ustawa oświatowa nakładała na gminę ogólny obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci niepełnosprawnych uczęszczających do publicznych szkół podstawowych i gimnazjów. Następnie, na mocy ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy - Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy - Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 111, poz. 1194), gmina zobowiązana została do zapewnienia uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu

do najbliższej szkoły podstawowej, gimnazjum lub specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, specjalnego ośrodka wychowawczego dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodka umożliwiającego dzieciom i młodzieży upośledzonym umysłowo w stopniu głębokim realizację obowiązku szkolnego, do której to placówki uczniowie zostali skierowani przez organy wskazane ustawą. Następnie, ustawą z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 137, poz. 1304), gmina zobowiązana została również do refundacji rodzicom kosztów dowozu niepełnosprawnych dzieci do szkół i przedszkoli środkami komunikacji publicznej.

Kolejna zmiana art. 17 ust. 3a ustawy oświatowej dokonana została ustawą z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r. Nr 115, poz. 791), art. 14a ust. 4 ustawy oświatowej zaś - ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458). Przepisy te uzyskały wówczas treść, która z niewielkimi zmianami obowiązuje do chwili obecnej.

Zmiany wprowadzane do ustawy oświatowej w kolejnych latach wskazują, że celem ustawodawcy było polepszenie sytuacji niepełnosprawnych dzieci w faktycznym dostępie do placówek oświatowych, również poprzez gwarancję zwrotu kosztów dojazdu na realnym poziomie, przekraczającym w przypadku dowozu własnym samochodem koszt dojazdu środkiem komunikacji publicznej.

Wynikające z pominięcia w art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy oświatowej kryteriów ustalania przez gminę stawek zwrotu kosztów dowozu kryterium różnicujące – miejsce zamieszkania niepełnosprawnego dziecka nie realizuje celu wprowadzonych rozwiązań, skoro wydawane na ich podstawie

zarządzenia w tej sprawie przewidują nawet, że stawka zwrotu kosztów dowozu jest określana na podstawie ceny najtańszego biletu ulgowego na danej trasie.

Niespełnienie już tylko tego warunku dopuszczalności różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych przemawia za oceną, że zakwestionowane przepisy naruszają nakaz równego traktowania podmiotów podobnych (art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 69 i art. 32 ust. 1 Konstytucji) i nie służą wyrównywaniu szans edukacyjnych dzieci niepełnosprawnych (art. 70 ust. 4 w zw. z art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Niekonstytucyjność tych przepisów jest przy tym, jak słusznie podnoszą Skarżący oraz Rzecznik Praw Obywatelskich, wynikiem braku określenia kryteriów, według których ustalane powinny być stawki refundacji kosztów dowozu.

Uznać zatem należy, iż przepisy art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy oświatowej 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.

Z powyższych względów przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

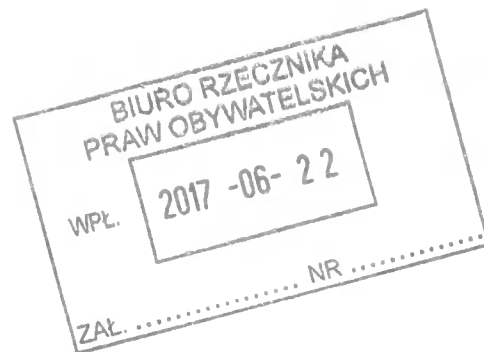
z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Sygn. akt SK 28/16
Sygn. akt SK 4/17



Pan
Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich