



Warszawa, dnia 21 maja 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY
Al. Szucha 12 A
00-918 Warszawa

Skarżący: H W
S W

Reprezentowani przez: **Adw. dr Martę Derlatka**
Nr wpisu 2945
Ul. Łowicka 23 lok. 210
02-502 Warszawa

Organ, który wydał
kwestionowany akt normatywny:
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

SKARGA KONSTITUCYJNA

Na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w zw. z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), działając jako pełnomocnik Skarżących (pełnomocnictwo w załączeniu) wnoszę skargę konstytucyjną w przedmiocie zbadania zgodności:

- (1) art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. Nr 256 poz. 2572 ze zm.) z art. 71 ust. 1 zdanie 2 w zw. z art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- (2) art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty z art. 71 ust. 1 zdanie 2 w zw. z art. 69 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;
- (3) art. 14a ust. 4 oraz 17 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty z art. 70 ust. 4 w zw. z art. 70 ust. 1 zd. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Ponadto wnoszę o zasądzenie na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem według norm przepisanych na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie o sygn. akt _____ z dnia
stycznia 2015 r., stanowiące podstawę dla wniesienia niniejszej skargi konstytucyjnej,
zostało doręczone Skarżącym w dniu 24 lutego 2015 r.

UZASADNIENIE

Stan faktyczny

Dnia września 2012 r. Wójt gminy R wydał 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 treścią zarządzenia, zostało ono wydane w oparciu o art. 14a ust. 4, art. 17 ust. 3a oraz art. 71b ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej: u.o.s.o.) Stosownie do § 2 ust. 2 zarządzenia, odległość pomiędzy szkołą lub ośrodkiem a miejscem zamieszkania, za której przebycie zwracane są koszty, jest rozumiana jako długość najkrótszej trasy łączącej te dwa miejsca. Stosownie do § 4 ust. 1 pkt 2 zarządzenia, podstawę obliczenia kwoty zwrotu kosztów dowozu ucznia niepełnosprawnego w przypadku dowozu prywatnym samochodem osobowym przez rodzica, opiekuna lub opiekuna prawnego stanowi iloczyn podwójnej odległości z miejsca zamieszkania ucznia do szkoły lub ośrodka, liczby dni obecności ucznia w szkole w okresie rozliczeniowym oraz 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 motorów niebędących własnością pracodawcy (Dz.U. Nr 27 poz. 271 ze zm.). Zarządzenie to stanowiło podstawę do zawierania przez Wójta gminy R umów z rodzicami i opiekunami w przedmiocie zwrotu kosztów dowozu ucznia, stosownie do wzorów umów stanowiących załącznik do zarządzenia. Ze względu na wydanie zarządzenia, umowy, a w szczególności określone w nich stawki i przesłanki zwrotu kosztów, w praktyce nie podlegały negocjacom.

Skarżący wnieśli na powyższe zarządzenie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B Zarzucili oni naruszenie art. 14a ust. 4, art. 17 ust. 3a oraz

art. 71b u.o.s.o. Skarżący wskazali, że zarządzenie zostało wydane bez podstawy prawnej, zaś zwracane stosownie do 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, a także ograniczone zwrotu kosztów przejazdu opiekuna do podróży z dzieckiem do szkoły i ze szkoły przy jednoczesnym pominięciu kosztów związanych z koniecznością powrotu opiekuna ze szkoły i koniecznością dojazdu po dziecko do szkoły po zakończeniu zajęć. W konsekwencji Skarżący wniesli o stwierdzenie nieważności zaskarżonego zarządzenia.

Sąd Administracyjny w B , w postanowieniu z dnia lipca 2013 r., sygn. , odrzucił skargę.

Postanowienie to uchylił Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia października 2013 r., sygn. , dostrzegając, iż w sprawie nie ma zastosowania przepis art. 52 § 3 i 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), co wynika z brzmienia przepisu art. 102a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

W wyroku z dnia lutego 2014 r., sygn. , Wojewódzki Sąd Administracyjny w B oddalił skargę. W opinii Sądu, skoro kwestionowany akt (zarządzenie) ma bezpośredni związek i wywołuje skutki w sferze gospodarowania mieniem gminnym, a zadania te należą do wójta, to należy on do kategorii aktów z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Nie jest natomiast aktem prawa miejscowego. Z reguły samodzielności gmin wynika natomiast kompetencja do ustalania zasad finansowych zwrotu kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych do placówek edukacyjnych. Dokonując oceny legalności zaskarżonego

uzasadnieniu orzeczenia NSA odniósł się również do stanowiącego podstawę skargi art. 14a ust. 4 u.o.s.o. Za zasadny NSA uznał zwrot kosztów za dwukrotność dystansu pomiędzy miejscem zamieszkania ucznia a szkołą. NSA nie podzielił natomiast obaw Sądu I instancji co do potencjalnego wzbogacenia się opiekunów, gdyż w istocie chodzi im jedynie o zwrot wydatkowanych kwot, które mogą być różne w zależności od rodzaju wykorzystywanego pojazdu.

Przedmiot skargi

Przedmiotem skargi jest art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a pkt. 3 u.o.s.o, stanowiące w istocie podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia. Wprawdzie art. 14a ust. 4 u.o.s.o. nie został przywołany w sentencji rozstrzygnięcia, ale zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienie z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 54/12, OTK ZU 2014 nr 1/A poz. 7, oraz wyrok z dnia 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU 2014 nr 8/A poz. 96) zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć zarówno przepisów wskazanych wprost w sentencji ostatecznego orzeczenia, jak i przepisów, wprawdzie niepowołanych w sentencji, ale wynikających z treści uzasadnienia takiego orzeczenia, jak jest w niniejszym przypadku. Art. 14a ust. 4 u.o.s.o. został wprost przywołany przez Sąd w uzasadnieniu i stanowił przedmiot dokonanej przez Sąd subsumpcji.

Oba zaskarżone przepisy pozostają ze sobą w związku funkcjonalnym.

Art. 14a ust. 4 u.o.s.o. stanowi:

„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.”

Art.17 ust. 3a pkt 3 u.o.s.o. stanowi:

„Obowiązkiem gminy jest (...) 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.”

Art. 14a ust. 4 znajduje zastosowanie do niepełnosprawnych dzieci pięcioletnich oraz dzieci starszych objętych specjalnym wychowaniem przedszkolnym. Art. 17 ust. 3a pkt 3 u.o.s.o. znajduje zastosowanie do uczniów niepełnosprawnych, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 71b u.o.s.o. Przepis ten zawiera szeroki katalog uczniów, których ustawodawca obejmuje różnymi szczególnymi formami kształcenia (kształceniem specjalnym, indywidualnym obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym i innymi). Uogólniając, do katalogu uczniów należą dzieci i młodzież niepełnosprawne fizycznie lub psychicznie, niedostosowane społecznie lub z innych względów wymagające szczególnego wsparcia w kształceniu i wychowaniu.

Ze względu na zasadniczą tożsamość i jednakowy cel przepisów, w dalszym wywodzie pojęcie „szkół” będzie w jednakowym stopniu odnosiło się również do innych ośrodków oraz przedszkoli, zaś pojęcie „ucznia” – w jednakowym stopniu do dzieci i młodzieży objętej tak

nauczaniem przedszkolnym, jak i szkolnym, stosownie do art. 14a ust. 4 oraz 17 ust. 3a pkt 3 u.o.s.o.

Oba przepisy konstruuje po stronie gminy obowiązek albo 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). Obowiązek ten jest korelatem prawa opiekunów ucznia do zwrotu kosztów dowozu do szkoły. Zgodnie z orzecznictwem sądowym, opiekunom przysługuje wybór, czy chcą skorzystać z transportu zorganizowanego przez gminę, czy sami chcą dowozić uczniów do szkół. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 28 maja 2008 r., „*Wykładnia językowa przepisów art. 17 ust. 3a i art. 14a ust. 4 u.o.s.o. wskazuje, że wymienionym w nim alternatywnie obowiązkowi gminy towarzyszy uprawnienie rodziców dziecka do wyboru rodzaju spoczywającego na gminie obowiązku. Jeśli nie chcą lub nie mogą zapewnić dowożenia dziecka do właściwej placówki, mogą żądać aby gmina zapewniła im dziecku bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu. Jeśli natomiast zadecydują o dowożeniu we własnym zakresie dziecka, organ gminy nie może tego kwestionować, zaś innym zagadnieniem jest, czy w świetle treści tych przepisów będzie się należał zwrot rodzicom kosztów przejazdu dziecka, czy też nie.*” (sygn. II SA/Bd 210/08, LEX nr 521409).

Zarzuty niekonstytucyjności, które zostaną rozwinięte poniżej, w równym stopniu odnoszą się do obu przepisów. Jednocześnie nadmienić należy, że na wcześniejszym etapie postępowania oba były podstawą rozstrzygnięcia. Powyższe uzasadnia kontrolę konstytucyjności obu przepisów.

Ponadto w przedmiotowej sprawie poza faktem związku obu zaskarżonych przepisów wskazać należy, że Naczelny Sąd Administracyjny dokonał, jak się zdaje, błędnego ustalenia stanu faktycznego, a przez to błędnej subsumpcji i uznał, że powołany w skardze kasacyjnej art. 14a ust. 4 u.o.s.o. nie znajduje zastosowania w sprawie. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego K S , Skarżących, w dacie złożenia wniosku o

zwrot kosztów dojazdu (września 2012 r.) miał więcej niż 5 lat i był uczniem w rozumieniu u.o.s.o., zatem zastosowanie znajdował jedynie art. 17 ust. 3a pkt. 3 u.o.s.o. Jest to stanowisko oczywiście błędne, gdyż w przywołanym wniosku o zwrot kosztów Skarżący wystąpili m.in. o „zwrot poniesionych kosztów transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola z oddziałami integracyjnymi dla niepełnosprawnego ucznia K S (...) w roku szkolnym 2011/2012”, co było zgodne ze stanem faktycznym. W tym okresie K S podlegał nauczaniu przedszkolnemu na podstawie art. 14 ust. 1a u.o.s.o., który stanowi:

„W przypadku dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wychowaniem przedszkolnym może być objęte dziecko w wieku powyżej 6 lat, nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 8 lat. Obowiązek szkolny tych dzieci może być odroczony do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 8 lat.”

K S urodził się w roku 2005 i w związku z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego wychowaniem przedszkolnym został nim objęty nie dłużej niż do roku, w którym ukończył 8 lat. Co za tym idzie, w dacie złożenia wniosku K S nie był uczniem w rozumieniu art. 17 ust. 3a pkt. 3 u.o.s.o., a dzieckiem objętym wychowaniem przedszkolnym stosownie do art. 14 ust. 1a u.o.s.o. Jego opiekunom przysługiwał zatem zwrot kosztów stosownie do art. 14a ust. 4 u.o.s.o. i powinien on być podstawą rozstrzygnięcia.

Legitymacja Skarżących

Skarżący – H W i S W , K
S oraz F S – ponosili koszty dowozu dzieci do przedszkola i

szkoły, a w konsekwencji byli stroną skarżącą w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Przyjąć należy, że to konstytucyjne prawa Skarżących zostały naruszone. Skarżący wyczerpali drogę prawną do dochodzenia swoich praw. Orzeczenie NSA, będące ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie, zostało doręczone w dniu 24 lutego 2015 r., a tym samym zachowany został 3 miesięczny termin na wniesienie skargi konstytucyjnej.

Zarzut niezgodności art. 14a ust. 4 oraz 17 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty z art. 71 ust. 1 zdanie 2 w zw. z art. 69 Konstytucji

Stosownie do art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, *„Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.”*

Odwołując się do poglądów doktryny wskazać należy, że art. 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji wprost formułuje prawo podmiotowe w odniesieniu do rodzin, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, przez co przepis ten może stanowić samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 71 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, teza 6, s. 4. Stanowisko to jest podzielane również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – zob. np. w wyrok z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU 2014, nr 10/A, poz. 112, a także wyrok z dnia 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, OTK ZU 2005, nr 10/A, poz. 115, s. 1349 i n. oraz wyrok z dnia 18 maja 2005 r. sygn. K 16/04, OTK ZU 2005, nr 5/A, poz. 51, cz. III, pkt 4, s. 713. Stanowisko to potwierdzono również wyraźnie w wyroku z dnia 4 listopada 2010 r. (sygn. K 19/06, OTK ZU 2010, nr 9/A, poz. 96, s. 1116) oraz w jednym z najnowszych rozstrzygnięć w przedmiotowej materii (wyrok z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. P 33/13, OTK ZU 2014, nr 7/A, poz. 70, pkt III.8).

Podmiotem prawa jest rodzina, która znajduje się w trudnej sytuacji finansowej (materialnej) lub społecznej, przy czym przesłanki te nie muszą być spełnione łącznie (tak Trybunał w wyroku z dnia 18 listopada 2014 r. o sygn. SK 7/11, OTK ZU 2014, nr 10/A, poz. 112). W powołanym wyroku Trybunał wskazał, że *„Trudną sytuację materialną należy rozumieć jako sytuację, w której warunki bytowe nie pozwalają rodzinie na »wypełnianie funkcji, jakie państwo wiąże z rodziną«. Natomiast trudną sytuację społeczną należy utożsamiać z »nienaturalnym, zachwianym stanem osobowym rodziny oraz zakłóceniami w jej funkcjonowaniu z racji niewypełnienia lub nienależytego wypełniania ról społecznych przez członków rodziny»”*. Treścią prawa jest uzyskanie szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, co definiowane jest jako pomoc wykraczająca poza zakres „zwykłego” uwzględniania potrzeb rodziny (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 83). Pomoc ta ma pozwolić rodzinie na stosunkowo normalne funkcjonowanie w społeczeństwie, powinna uwzględniać jej dobro i sprzyjać zachowaniu jej trwałości.

„Jak wskazuje się w doktrynie: *„treścią art. 69 jest „udzielanie pomocy” osobom niepełnosprawnym, tak aby mogły one prowadzić życie w społeczeństwie, co jest jedną z koniecznych przesłanek poszanowania godności człowieka”* (zob. B. Banaszak, M. Jabłoński, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 128, zob. też B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 413). W tej perspektywie art. 69 staje się bezpośrednio powiązany z art. 30, a stworzenie godnych warunków życia dla osób niepełnosprawnych należy traktować jako szczególną wartość konstytucyjną. „Udzielanie pomocy” musi — na tle art. 69 — dotyczyć trzech dziedzin życia społecznego:

— zabezpieczenia egzystencji (w tym najbardziej podstawowym zakresie konsekwencje art. 69 częściowo pokrywają się z konsekwencjami art. 67 ust. 1, zobowiązując władze publiczne do stworzenia odpowiednich mechanizmów zabezpieczenia społecznego dla osób niepełnosprawnych; zarazem odrębne odniesienie się do sytuacji osób niepełnosprawnych w art. 69 sugeruje dopuszczalność przyznawania im określonych preferencji wobec innych

kategorii osób znajdujących się w potrzebie). Wynika bowiem z niego nie tylko (pozytywny — więc trudny do egzekwowania w innych niż polityczne formach) nakaz ustanowienia odpowiednich regulacji ustawowych, ale także (negatywny — więc egzekwowalny przez TK) zakaz odstępowania od dotychczas istniejących regulacji ustawowych w sposób przekreślający możliwość realizacji zadań wskazanych w art. 69. W tej sferze pozostaje miejsce dla traktowania art. 69 jako podstawy orzeczeń sądowych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że nie ma podstaw do wąskiego rozumienia art. 69 (zob. wyrok NSA z 16 I 2007, I FSK 477/06, CBO SA). Przepis powinien znajdować odniesienie również do praktyk, prowadzących w sposób pośredni (ukryty) do naruszenia praw osób niepełnosprawnych (wyrok z 13 VI 2013, K 17/11, OTK ZU 2013, nr 5/A, poz. 58, s. 704-705, w którym potwierdzono ustalenia wcześniejsze, zawarte zwłaszcza w wyrokach: z dnia 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU 2007, nr 9/A, poz. 106, s. 1322-1323 oraz z dnia 6 lutego 2007 r., sygn. P 25/06, OTK ZU 2007, nr 2/A, poz. 9, s. 89-90” (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 69 Konstytucji; [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003).

W literaturze wyraźnie akcentuje się, że interpretacja tego przepisu powinna przybierać szeroki charakter, odnosząc go w szczególności do takich dziedzin, jak dostęp do edukacji oraz udział w życiu publicznym. Art. 69 należy odczytywać na tle szerszego kontekstu konstytucyjnego, a to wymaga łączenia zarówno z nakazem poszanowania godności człowieka (art. 30), jak i zakazem dyskryminacji (art. 32 – nie ulega wątpliwości, że użyte w przepisie pojęcie „jakiegokolwiek przyczyny” odnosi się także do niepełnosprawności. W podobnym kierunku idzie też orzecznictwo ETPCz). Pozwala to na ogólniejsze stwierdzenie, że z całokształtu przepisów konstytucyjnych wynika nakaz ochrony osób niepełnosprawnych przed sytuacjami społecznego wykluczenia. Powiązanie art. 69 z art. 30 i art. 32 wyraźnie zaznaczyło się już orzecznictwie TK (zob. wyroki: z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11, OTK ZU 2012, nr 11/A, poz. 137, s. 1846 oraz z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU 2011, nr 3/A, poz. 25, s. 365), w podobny sposób nawiązuje się do art. 2 (klauzula demokratycznego państwa prawnego – np. wyrok z dnia 15 listopada 2010 r., sygn. P 32/09, OTK ZU 2010, nr 9/A, poz. 100, s. 1469) (tak L. Garlicki, komentarz do art. 69 Konstytucji,

[w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003). Powoływanie dodatkowych wzorców w uzasadnieniu, nieprzywołanych w *petitum* (art. 30 i art. 32 – zakaz dyskryminacji) wynika w niniejszym przypadku z okoliczności, że w orzecznictwie TK przyjmuje się, że przy zbiegu wzorca ogólniejszego z wzorcem bardziej szczegółowym orzeczenie opiera się o wzorzec bardziej szczegółowy, co czyni tym samym zbędnym orzekanie o wzorcu ogólniejszym.

Cele, które wyznaczył sobie ustawodawca wskazują, że osoby niepełnosprawne z definicji znajdują się w trudnej sytuacji społecznej (stąd pomoc w przystosowaniu społecznym) oraz ekonomicznej (potrzeba zabezpieczenia egzystencji i przystosowania do pracy, która wszakże jest podstawowym źródłem jej zabezpieczenia).

Nie powinno zatem ulegać wątpliwości, że skoro ustawodawca uznał za zasadne zapewnienie szczególnego wsparcia osobom niepełnosprawnym, to w tym trudniejszej sytuacji znajdują się rodziny z dziećmi niepełnosprawnymi lub w inny sposób nieprzystosowanymi społecznie. Mając na uwadze dwa wskazane wzorce konstytucyjne dojść należy do wniosku, że powołane wzorce kontroli należy rozpatrywać we wzajemnym związku. Stosownie do art. 71 ust. 1 zd. 2 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 ze strony państwa wzmocnione obowiązkiem państwa wynikającym z art. 69 Konstytucji.

Art. 14a ust. 4, jak i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.o.s.o., jak zostało wskazane, konstruuje obowiązek zwrotu kosztów w sposób generalny, ogólnikowy. Przepis ten – konstruujący prawo podmiotowe po stronie opiekunów uczniów niepełnosprawnych – nie zawiera takich kluczowych elementów jak określenie przesłanek, którymi powinny się kierować strony przy ustalaniu stawek zwrotu kosztów, czy określenie minimalnych standardów zwrotu kosztów, aby zapobiec ustalaniu stawek o iluzorycznej wielkości. Brak wytycznych w przepisie sprawia, że wójtowie mogą kierować się sporządzonymi arbitralnie wytycznymi, które nie

prowadzą w istocie do realizacji prawa podmiotowego skonstruowanego przez kwestionowane przepisy.

Art. 14a ust. 4, jak i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.o.s.o. odsyłają do umów pomiędzy wójtem a opiekunami, które mają określać zasady zwrotu kosztów. Brak wytycznych i minimalnych standardów zabezpieczenia prawa do zwrotu kosztów, połączone z trudną sytuacją społeczno-ekonomiczną opiekunów sprawiają, że wójt – posiadający faktycznie pozycję dużo silniejszą, niż opiekunowie uczniów – staje się stroną bezwzględnie dyktującą warunki zwrotu kosztów. Cywilnoprawny charakter umowy (na którą składać się powinny przecież zgodne oświadczenia stron) staje się iluzoryczny w sytuacji, gdy zgodnie z prawem wójt może przedstawiać warunki, od których nie musi odstąpić. W szczególności podkreślić należy, że zapewnianie transportu uczniów do szkoły, jak i organizowanie oświaty na poziomie lokalnym w ogóle, jest wykonywaniem zadań własnych gminy. Pozostawianie w rękach wójta narzędzia typowego dla sfery *dominium* (umowy cywilnoprawnej) w sytuacji gdy wójt ma pozycję monopolisty, połączone z niezapewnieniem choćby minimalnych standardów ochrony słabszej strony umowy (opiekunów) prowadzi do naruszenia fundamentalnych standardów konstytucyjnych – w tym zasady realizacji polityki państwa w stosunku do niepełnosprawnych wyrażonej w art. 69 Konstytucji.

Zaznaczyć należy, że opiekunowie decydując się na dowożenie ucznia we własnym zakresie nie kierują się względami wysokości kosztów, a dobrem dziecka. W szczególności w niewielkich gminach, gdzie niewielu jest niepełnosprawnych uczniów, niemożliwe jest zapewnienie przez gminę dowozu zapewniającego odpowiednie warunki techniczne (przystosowane pojazdy) oraz fachową opiekę na czas transportu (choćby psychologiczną). Mając na względzie sytuację swoich podopiecznych, nie chcąc narażać ich na stres i brak należytej pieczy, opiekunowie są zmuszeni względami dobra ucznia zapewniać mu dowóz we własnym zakresie. W konsekwencji opiekunowie niejednokrotnie znajdują się na pozycji wyraźnie słabszej, niż wójt, gdyż wartość, jaką jest dobro niepełnosprawnego podopiecznego zmusza ich do wybrania samodzielnego dowozu. Jednocześnie zauważyć należy, że w

przypadku transportu zorganizowanego przez gminę koszt pokrywa dojazd do placówki naukowej powrót samochodu, ponowny przyjazd w celu odebrania dziecka i odwiezienie dziecka do miejsca zamieszkania.

Przedstawiona powyżej argumentacja, jak i realia sprawy będące podstawą niniejszej skargi, wskazują na niedookreśloność przepisów (art. 2 Konstytucji) i brak minimalnych standardów ochrony dla słabszej strony umowy sprawia, że pełna realizacja prawa do zwrotu kosztów dowozu staje się iluzoryczna i zależna od dobrej woli wójta, a więc organu administracji samorządowej.

Dyrektywa udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy i komunikacji społecznej nakłada na państwo obowiązek jej realizacji na drodze ustawy. Wskazać należy, że jeżeli ustawodawca decyduje się na realizację tejże dyrektywy i skonstruowanie prawa podmiotowego, to powinien on się kierować zasadami celowości i efektywności (prawo podmiotowe powinno być możliwe i łatwe do wyegzekwowania).

Art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a pkt 3 u.o.s.o. cechuje daleko niedookreślony charakter i zastosowanie środków nieefektywnych wobec założonych celów oraz brak minimalnych standardów ochrony dla słabszej strony próbującej realizować prawo podmiotowe. Te wszystkie elementy sprawiają, że kwestionowane przepisy nie spełniają standardów właściwych dla standardów demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności zasad prawidłowej legislacji (w tym zasady określoności przepisów prawa, co zostanie rozwinięte poniżej). Konstruują po stronie opiekunów uczniów niepełnosprawnych iluzoryczne prawo podmiotowe do dochodzenia zwrotu kosztów przewozu ucznia. Brak środków do skutecznej i pełnej realizacji prawa podmiotowego godzi w istotę prawa do pomocy niepełnosprawnym (art. 69 Konstytucji) wzmacniającej prawo podmiotowe rodzin do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji).

Zarzut niezgodności art. 14a ust. 4 oraz 17 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty z art. 71 ust. 1 zdanie 2 w zw. z art. 69 oraz art. 2 Konstytucji

Jednym z fundamentalnych dla każdego porządku prawnego elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, jest zasada określoności przepisów prawa, pozostająca w funkcjonalnym związku z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa (tak Trybunał w wyroku z dnia 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13, OTK ZU 2014, nr 7/A, poz. 79). *„Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Trybunał podkreślał przy tym, że omawiana zasada ma szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności.”* (ibidem).

Przy interpretacji przepisów powinno uwzględniać się kierunek wykładni przepisów prawnych, który pozwala na spójne wyinterpretowanie określonej instytucji (systemowe reguły wykładni w aspekcie poziomym), w najmniejszym stopniu ogranicza prawa i wolności konstytucyjne (systemowe reguły wykładni w aspekcie pionowym) oraz w najwyższym stopniu uwzględnia wartości chronione przez prawodawcę (funkcjonalne reguły wykładni) (tak Trybunał w wyroku z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU 2014, nr 6/A, poz. 61). Ponadto *„wątpliwości interpretacyjne mogą być tolerowane w większym stopniu w prawie prywatnym (prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo handlowe), a w mniejszym stopniu w prawie publicznym, przy czym w tym ostatnim wypadku należy wyróżnić prawo administracyjne, prawo podatkowe i prawo karne, gdyż poziom wymaganej precyzji powinien wzrastać w każdej z kolejno wymienionych dziedzin prawa.”* (ibidem).

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku z dnia 29 lipca 2014 r. (sygn. P 49/13), „niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności stosowania prawa.”.

Art. 14a ust. 4 u.o.s.o. wskazuje, że „Obowiązkiem gminy jest zapewnienie (...) bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola (...) 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.”. Z kolei art. 17 ust. 3a pkt 1 u.o.s.o. nakłada na gminę obowiązek zwrotu „kosztów przejazdu ucznia (...) oraz jego opiekuna do szkoły lub ośrodka (...) na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami”.

Jak zostało wskazane wyżej, analiza treści przepisów prowadzi do poważnych wątpliwości interpretacyjnych. Po pierwsze, mając na uwadze zasadę *lege non distinguente*, to stosując wykładnię językową dojść należy do wniosku, że umowę w sprawie zwrotu kosztów na podstawie art. 14a ust. 4 u.o.s.o. wójt zawrzeć może zarówno z rodzicami, jak i innymi opiekunami lub opiekunami prawnymi, natomiast na podstawie art. 17 ust. 3a pkt 1 u.o.s.o. wójt może ją zawrzeć jedynie z rodzicami, mimo tego, że dojazd mogą organizować także opiekunowie (umowa ma obejmować „zwrot kosztów przejazdu ucznia i opiekuna”).

Mając na uwadze cel art. 17 ust. 3a pkt 1 u.o.s.o. i jego zasadniczą tożsamość z art. 14a ust. 4 ustawy, powyższe rozróżnienie nie znajduje uzasadnienia.

Istotne wątpliwości interpretacyjne budzi ponadto fraza „zwrot kosztów dojazdu do szkoły [ośrodka, przedszkola]”. Brak precyzji w użyciu terminu pozwala wójtowi na przyjęcie dowolnego dystansu (od jednokrotności długości dzielącej miejsce zamieszkania i szkołą aż do jej czterokrotności)

W praktyce opiekun zmuszony jest do pokonania tej drogi czterokrotnie (dowiezienie ucznia z domu do szkoły (1) i powrót opiekuna do domu (2) oraz dojazd do szkoły w celu odbioru ucznia (3) i powrót do domu (4)). Rodziny z niepełnosprawnymi dziećmi, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej, nie mogą sobie pozwolić na takie ułożenie planu pracy zarobkowej, by odbywała się ona w miejscu nieopodal szkoły i by opiekun nie musiał pokonywać dystansu między miejscem zamieszkania a szkołą czterokrotnie, a jedynie dwukrotnie. Nie mogą sobie tym bardziej pozwolić na rezygnację z pracy zarobkowej lub wykonywania innych czynności życiowych w ten sposób, aby w czasie, gdy uczeń jest w szkole, nie musieli powracać do miejsca zamieszkania. W praktyce zatem opiekunowie w celu dowiezienia niepełnosprawnego ucznia do szkoły muszą pokonywać dystans równy czterokrotnej długości między miejscem zamieszkania a szkołą. Inne założenia całkowicie przeczyłyby zasadom doświadczenia życiowego.

Podkreślić należy, że szczególnie w niewielkich gminach, gdy uczniów niepełnosprawnych jest niewielu (jak też było w sprawie będącej podstawą skargi) i gdy transport organizowany był przez gminę, pojazd gminny także musiał pokonywać ten sam dystans czterokrotnie. Powstaje więc sytuacja, w której gmina gdy samodzielnie zapewnia transport, trasa pokonywana jest czterokrotnie, ale gdy na dowóz ucznia zdecydują się opiekunowie, to mogą oni otrzymać zwrot jedynie za pokonanie mniejszego dystansu (dwi- lub jednokrotności dystansu dzielącego miejsce zamieszkania i szkołą). Budzi zatem poważne wątpliwości konstrukcja przepisu, która pozwala gminie na zwracanie jedynie części kosztów, które ponieśli opiekunowie, podczas gdy gmina ponosiła rzeczywiste koszty w identycznej wysokości, jak opiekunowie. Przepisy mające na względzie dobro rodzin z dziećmi

niepełnosprawnymi nie mogą być dla samorządu drogą do ucieczki od nakładów finansowych – kosztem podmiotów, które mają być przez te przepisy chronione.

Prawo opiekunów do żądania zwrotu kosztów dojazdu ma na celu wyrównanie strat ekonomicznych, jakie ponieśli w wyniku dowożenia niepełnosprawnego ucznia do szkoły. Ekwiwalent pieniężny powinien odpowiadać kwocie, jaką opiekuni ponoszą wybierając osobisty dowóz ucznia zamiast transportu gminnego. Wybór środka transportu (gminnego lub prywatnego) należy do opiekunów i jest to ich prawo podmiotowe. Niedopuszczalnym jest, by gmina była uprawniona do krzywdzącego traktowania opiekunów za to, że nie zdecydowali się na wybranie transportu gminnego. Fakt, że opiekun – kierowany szczególnie doniosłą wartością, jaką jest dobro niepełnosprawnego dziecka – odciąża gminę z jej ustawowych zadań biorąc na siebie ciężar transportu, nie może być dla gminy okazją do dodatkowych oszczędności. Należy też zauważyć, że wiele gmin, jak to miało miejsce w niniejszym przypadku, nie jest w stanie zagwarantować ani właściwego dostosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych samochodu, ani fachowej opieki dla dziecka podczas transportu. Władze publiczne, a więc i organy samorządu terytorialnego, muszą mieć na względzie zasadę szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Skarżący zdają sobie sprawę z ograniczonych możliwości finansowych gminy. Nie może być jednak tak, że ustawa daje wójtowi dyskrecyjne prawo kształtowania warunków oraz wielkości zwrotu kosztów transportu ucznia. Przesłanka zwrotu kosztów (a więc rekompensaty) musi wymagać zwrotu rozsądnych kosztów, co najmniej na poziomie średniego kosztu przejazdu pojazdu przystosowanego do przewozu osób o danym typie niepełnosprawności. Nie może być też tak, że ustawa daje wójtowi narzędzia do prowadzenia polityki sprzecznej z konstytucyjnym prawem rodziny do pomocy. W obecnym kształcie wątpliwa konstrukcja przepisów, mających w założeniu konstruować prawo podmiotowe po stronie rodzin opiekujących się niepełnosprawnymi dziećmi, pozwala gminie na rozumienie tychże przepisów na tyle szerokie, że istota prawa nie zostaje zachowana. Co więcej, przepisy, które mają służyć realizacji prawa podmiotowego rodzin w trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej (w art. 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji) oraz polityki pomocy państwa niepełnosprawnym (art. 69 Konstytucji) nie powinny w istocie służyć gminie.

Uznać należy, że do kwestionowanych przepisów, które przyznają prawa podmiotom podlegającym szczególnej ochronie, a znajdując się w ustawie regulującej publicznoprawne obowiązki państwa, należy zastosować surowy standard oceny ich określoności. Wskazane wątpliwości interpretacyjne są bardzo poważne, gdyż przepisy nie precyzują podstawowych elementów prawa do zwrotu kosztów dojazdu (długości trasy, minimalnej stawki zwrotu za jednostkę długości trasy), a przez to uniemożliwiają realizację prawa co do jego istoty. Jak zostało szeroko wskazane powyżej, ustawodawca posłużył się ponadto środkami o wątpliwej efektywności (umowa cywilnoprawna) bez zapewnienia minimalnych standardów ochrony słabszej strony (opiekunów i uczniów niepełnosprawnych). Powyższe prowadzi do konkluzji, iż w sposób rażący naruszone zostały zasady poprawnej legislacji, wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. W szczególności naruszona została zasada określoności przepisów prawa, a także zasada proporcjonalności ograniczeń. Zaskarżona regulacja jest sprzeczna z konstytucyjnym systemem wartości, w sposób oczywisty nie spełnia postulatu skuteczności (przydatności), przepisy te nie spełniają postulatów racjonalności, naruszając tym samym szeroko rozumianą zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Zarzut niezgodności art. 14a ust. 4 oraz 17 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty z art. 70 ust. 4 w zw. z art. 70 ust. 1 zd. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji

Zgodnie z art. 70 ust. 4 Konstytucji zdanie pierwsze, na władzach publicznych ciąży obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Jak wskazuje się w doktrynie, zasada powszechnego i równego dostępu do wykształcenia wyrażona w art. 70 ust. 4 zd. 1 Konstytucji, chociaż ujęta została jako zasada polityki państwa, to stanowi konieczny element podmiotowego „prawa do nauki” wyrażonego w art. 70 ust. 1 zd. 1 Konstytucji. W konsekwencji dopuszczalne powinno być dochodzenie wynikających z tej zasady praw na drodze skargi konstytucyjnej (zob. L. Garlicki, komentarz

do art. 70 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, teza 9, s. 6).

Równość dostępu do nauki to szczególna manifestacja zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Równość dostępu oznacza, że każdy musi mieć jednakową szansę podjęcia nauki w szkole każdego szczebla i każdego typu, a zakazane są wszelkie prawne zróżnicowania o dyskryminacyjnym charakterze (tak Trybunał w postanowieniach z dnia 30 listopada 1999 r. oraz z dnia 16 lutego 2000 r., sygn. Ts 97/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 19, 20, s. 103 i n.). Jak podkreśla L. Garlicki, zapewnienie równego dostępu do edukacji stanowi obowiązek władzy publicznej i nie może ograniczyć się do eliminacji zróżnicowań prawnych, ale orientować się musi na usuwanie nierówności faktycznych (L. Garlicki, komentarz do art. 70 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003 teza 9, s. 7).

Ze względu na fakt, że przywołana w tym artykule zasada równości ma niejako charakter przypominający wobec art. 32 Konstytucji, zasadne jest powołanie się na ten przepis, jako generalnego źródła tejże zasady.

Jak zostało to wyżej wskazane, kwestionowane przepisy ustawy o systemie oświaty w zamiarze ustawodawcy miały skonstruować po stronie opiekunów dzieci niepełnosprawnych prawo podmiotowe, mające wyrównać ich sytuację prawną. Jednak przesłanki realizacji prawa podmiotowego do zwrotu kosztów dowozu dziecka skonstruowane zostały w sposób ogólnikowy, można powiedzieć, że blankietowy. W przepisach brak jest wskazania podstawowych elementów umowy, przesłanek, jakimi mają się kierować strony umowy przy ustalaniu stawek, zaś język użyty przez ustawodawcę jest nieprecyzyjny i literalna wykładania artykułów prowadzi do wniosków sprzecznych z celami regulacji.

Brak precyzji w konstruowaniu przepisów w istocie prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej i faktycznej niepełnosprawnych dzieci i młodzieży oraz ich opiekunów na dwóch płaszczyznach:

zróżnicowanie sytuacji dzieci, które korzystają z dojazdu zorganizowanego przez gminę oraz zorganizowanego przez opiekunów w obrębie jednej gminy;

zróżnicowanie sytuacji dzieci, które korzystają z dojazdu zorganizowanego przez opiekunów w różnych gminach.

Brak minimalnych standardów zwrotu i obowiązku zwrotu pełnych kosztów dowozu ucznia do szkoły (a przynajmniej przeciętnych, urealnionych kosztów) sprawia, że opiekunowie, którzy z uwagi na dobro dziecka skorzystali z przysługującego im prawa samodzielnego dowozu dziecka, często znajdują się w gorszej sytuacji finansowej, niż rodzice, którzy zdecydowali się na transport organizowany przez gminę. Jeżeli bowiem gminy, nie dokonują pełnej rekompensaty kosztów, które ponoszą opiekunowie ucznia, to po stronie tych ostatnich powstaje uszczerbek majątkowy. W takim wypadku w obrębie jednej gminy uczniowie dowożeni do szkół przez opiekunów znajdują się w gorszej sytuacji, niż ci dowożeni przy użyciu transportu gminnego, gdyż ich opiekunowie narażeni są na ponoszenie dodatkowych kosztów transportu. Opiekunowie, którzy nie zdecydowali się na samodzielny dowóz uczniów, w założeniu alternatywny i podlegający stosownej rekompensacie, tych kosztów ponosić nie muszą.

Drugą płaszczyzną zróżnicowania jest pozycja uczniów korzystających z transportu zorganizowanego przez opiekunów w różnych gminach. Z uwagi na szeroką swobodę w ustalaniu stawek zwrotu, w którą ustawodawca wyposażył wójta, dochodzi do sytuacji, w której w jednej gminie opiekunowie mogą liczyć na zwrot rzeczywiście poniesionych kosztów dojazdu, zaś w gminie sąsiedniej zwrot obejmuje jedynie niewielką część kosztów rzeczywiście poniesionych przez opiekunów. W konsekwencji dostęp do nauki obu grup

uczniów niepełnosprawnych nie jest równy. Spowodowane jest to faktem, że opiekunowie w jednych gminach muszą ponosić dodatkowy ciężar ekonomiczny związany z niezrekompensowanymi przez gminę kosztami dowozu, w innych zaś gminach koszty dowozu są w pełni rekompensowane.

Podkreślić należy, że wyżej wskazane nierówności nie są tylko nierównościami faktycznymi związanymi ze stosowaniem prawa, ale przede wszystkim są konsekwencją dopuszczenia przez ustawodawcę zróżnicowania sytuacji prawnej przez wójtów w wyniku naruszenia zasady określoności przepisów prawa.

Zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, posiada ugruntowaną definicję i rozumienie na gruncie orzecznictwa Trybunału (por. np. wyrok z dnia 22 marca 2011 r., sygn. SK 13/08, OTK ZU nr 2/A/2011 poz. 12 oraz wyrok z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt SK 61/13, OTK ZU 2014, nr 5/A, poz. 52). Trybunał wskazuje, że zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania wobec prawa podmiotów i sytuacji podobnych charakteryzujących się cechą relewantną. Ustalenie cechy relewantnej (lub stwierdzenie jej braku) nastąpić może dopiero w przy uwzględnieniu funkcji i celów poszczególnych regulacji.

Skarżący zdają sobie sprawę, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego i dopuszczalne jest wprowadzanie ograniczeń. Muszą one jednak pozostawać w zgodzie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. W wyroku z dnia 5 listopada 2013 r. (sygn. K 40/12, OTK ZU nr 8/A/2013, s. 1539) Trybunał Konstytucyjny przypomina: „*Odstępstwo takie [od zasady równości – przyp. Skarżących] jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej (...)*”. Skarżący mają też świadomość, że kwestionowany akt prawny korzysta z domniemania konstytucyjności (tak np. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2012 r. sygn. P

8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75), a także że ustawodawca ma szeroko zakreśloną swobodę w wyznaczaniu cechy relewantnej, o czym Trybunał Konstytucyjny przypomniał w wyroku z dnia 7 kwietnia 2011 r.: „*Ustawodawcy przysługuje przy tym swoboda co do określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Przyjmować należy domniemanie, że ustawodawca działa w tej mierze zgodnie z Konstytucją, a więc sam dobór cech relewantnych, jak i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje korzystają z domniemania konstytucyjności.*” (sygn. K 4/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 20).

Należy w tym miejscu przytoczyć stanowisko Trybunału wyrażone w wyroku z dnia 13 listopada 2007 r. (sygn. P 42/06, OTK ZU 2014, nr 7/A, poz. 79): „*W świetle powyższych wyroków nic nie stoi na przeszkodzie, aby art. 70 ust. 4 Konstytucji traktować nie tylko jako przepis programowy albo gwarancyjny wobec ogólnego prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji), ale także jako źródło bardziej szczegółowego prawa podmiotowego – prawa do równego dostępu do mechanizmów wyrównywania przez państwo szans edukacyjnych.*” (podobnie inne wyroki Trybunału przywołane w cytowanym orzeczeniu).

W obu przedstawionych wyżej przypadkach obie grupy wykazują się tą samą cechą relewantną. Cechą tą jest bowiem bycie opiekunem (rodzicem) ucznia (dziecka) niepełnosprawnego lub w inny sposób niedostosowanego społecznie w rozumieniu u.o.s.o. Kwestionowane przepisy – poza wyżej wskazanymi cechami – nie stawiają żadnych dodatkowych wymagań dla możliwości żądania zapewnienia dojazdu przez gminę lub zwrotu kosztów dojazdu. Żądanie to jest bezwarunkowe.

W pierwszej rozpatrywanej sytuacji (dojazd do szkoły w obrębie gminy) zróżnicowanie wynika z braku precyzji przepisów, które pozwalają wójtowi na nierealizowanie celu ustawy, jakim jest rzeczywista rekompensata kosztów dowozu ucznia przez opiekunów. Konsekwencją potencjalnie swobodnego wyboru sposobu dowozu ucznia przez opiekunów

jest ponoszenie dodatkowych kosztów, które traktować trzeba jako ograniczenie dostępu ucznia do oświaty.

W drugiej sytuacji (zwrot kosztów dowozu w różnych gminach) przyczyny zróżnicowania są tożsame, z tym, że konsekwencje rozpatrywane są w kontekście większej liczby uczniów, w skali całego kraju.

Trudno tu odnaleźć wartości konstytucyjne, które uzasadniałyby odstępianie od zasady równego dostępu do nauki. Przyjęte zróżnicowanie zasad zwrotu kosztów podróży w zależności od wybranej przez opiekunów metody dowozu ucznia do szkoły w żaden sposób nie wiąże się z celem regulacji prawnej, jakim jest zapewnienie bezpłatnego transportu niepełnosprawnego ucznia do szkoły. Trudno również określić interes, któremu ma służyć przyjęte różnicowanie, a tym samym wskazać argumenty na rzecz preferencyjnego traktowania podmiotów wybierających transport organizowany przez gminę. W związku z tym nie można ustalić związku przyjętego kryterium różnicowania z wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. W konsekwencji rozpatrywanie zróżnicowania przez pryzmat zasady proporcjonalności wydaje się bezprzedmiotowe.

Zdaniem Skarżących, brak precyzyjnego określenia przesłanek i wysokości zwrotu kosztów dowozu ucznia do szkoły w art. 14a ust. 4 oraz 17 ust. 3a pkt 3 u.o.s.o. prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej uczniów. Wobec możliwości zbyt elastycznego, w istocie jednostronnego kształtowania wysokości zwrotu kosztów przez wójta, opiekunowie uczniów niepełnosprawnych muszą w istocie ponosić wyższe koszty związane z dowozem niepełnosprawnego ucznia do placówki oświatowej. Dowolność ta prowadzi ponadto do zróżnicowania wysokości kosztów dowozu w różnych gminach. Wobec braku konstytucyjnych wartości mających służyć zróżnicowaniu, uznać należy, że doszło do naruszenia zasady powszechnego i równego dostępu do nauki. Kwestionowane przepisy

budzą wątpliwości w przedmiocie zgodności z art. 70 ust. 4 w zw. z art. 70 ust. 1 zd. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Podsumowanie

Reasumując, art. 17 ust. 3a pkt 3 oraz art. 14a ust. 4 u.o.s.o. naruszają konstytucyjne prawa Skarżących do szczególnej pomocy państwa rodzinie wychowującej niepełnosprawne dziecko (art. 71 ust. 1 zd. 2 w zw. z art. 69 Konstytucji) poprzez uregulowanie formy zwrotu kosztów w umowie cywilnoprawnej bez zapewnienia minimalnych standardów ochrony słabszej strony umowy, a przez to niezapewnienie efektywnych środków do realizacji prawa do zwrotu kosztów dowozu ucznia do szkoły. Rodziny z dziećmi niepełnosprawnymi, znajdujące się w trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej, nie powinny być w żaden sposób poddawane dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji), przeciwnie – zasługują one na szczególne traktowanie w kontekście zasady poszanowania godności człowieka (art. 30 Konstytucji). Przywołane wzorce konstytucyjne wprost nadają tymże rodzinom roszczenie w stosunku do instytucji państwowych o umożliwienie bytu i rozwoju. Tymczasem zaskarżona regulacja, będąca podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia, narusza wskazane prawa i wolności. Podczas gdy na ustawodawcy ciąży szczególny obowiązek pomocy i opieki nad takimi rodzinami, to przepisy tworzą dla takich rodzin dodatkowe bariery i utrudnienia. Kwestionowane artykuły naruszyły konstytucyjne prawa skarżących do stanowienia prawa zgodnie z zasadami poprawnej legislacji, w tym zasadą określoności przepisów prawa (art. 71 ust. 1 zd. 2 w zw. z art. 69 oraz art. 2 Konstytucji) poprzez posłużenie się przez ustawodawcę zwrotami dalece nieostrymi, nieuzasadnionymi pominięciami oraz brakiem narzędzi do egzekwowania prawa, które uniemożliwiły skuteczną realizację prawa do zwrotu kosztów dowozu. W tym kontekście kwestionowana regulacja narusza ponadto szeroko rozumianą zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Kwestionowane przepisy naruszyły także konstytucyjne prawa skarżących do równego dostępu do nauki (art. 70 ust. 4 w zw. z art. 70 ust. 1 zd. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji) poprzez dopuszczenie do zróżnicowania zasad



zwrotu kosztów dowozu ucznia, a przez to zróżnicowania kosztów dojazdu ucznia do szkoły, w obrębie jednej gminy oraz różnych gmin.

Mając na uwadze powyższe wnoszę jak w *petitum*.

Załączniki:

- rozstrzygnięcia w sprawie Skarżących (w szczególności wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2015 r., sygn. (ostatecznie rozstrzygnięcie w sprawie Skarżących), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B z dnia lutego 2014 r., sygn. , postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia października 2013 r., sygn. , postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B z dnia lipca 1013 r., sygn. , oraz zarządzenie Wójta Gminy R z dnia września 2012 r. nr), łącznie 18 dokumentów;
- pełnomocnictwo;
- opłata skarbową od pełnomocnictwa;
- odpisy skargi.

ADWOKAT
dr Marta Derlatka