



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 28/16
BAS-WPTK-2506/16

Warszawa, 7 lipca 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpi. dnia	10. 07. 2017
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 1 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej H i S W z 21 maja 2015 r. (sygn. akt SK 28/16), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem skargi konstytucyjnej H i S W (dalej: skarżący) są: art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 1 i 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.; dalej: u.s.o.).

2. Kwestionowany art. 14a ust. 4 u.s.o. w brzmieniu obowiązującym na dzień stycznia 2015 r. (dzień wydania wyroku w sprawie skarżących, na tle którego sformułowali oni swoje wystąpienie do TK) 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”.

Z kolei art. 17 ust. 3a pkt 1 i 3 u.s.o. przewiduje, że: „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”.

3. Należy nadmienić, że zgodnie z obecnym brzmieniem art. 14a ust. 4 ustawy o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.), nadanym ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 827, ze zm.): „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”. Przepis ten wszedł w życie 1 września 2016 r.

Z kolei z dniem 1 września 2017 r. wchodzi w życie ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59; dalej: u.p.o.), która problematykę zwrotu kosztów normuje w art. 32 ust. 6 oraz w art. 39 ust. 4 pkt 3. W myśl art. 32 ust. 6 u.p.o. „Obowiązkiem gminy jest zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim i sześciioletnim oraz dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym na podstawie art. 31 ust. 2 bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego albo zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice”. Przepis art. 39 ust. 4 pkt 3 u.p.o. przewiduje, że: „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”.

Powyższe zmiany normatywne są nieznaczące – nie dezaktualizują rozpatrywanego problemu konstytucyjnego i pozostają bez wpływu na zakres zaskarżenia. U ich podstaw leżą przeobrażenia strukturalne w systemie oświaty. Ponadto z uwagi na konkretny charakter postępowania przed TK zainicjowanego skargą konstytucyjną, ocenie podlegać musi treść art. 14a ust. 4 u.s.o., która stanowiła podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie skarżących.

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżących

1. Wójt Gminy R wydał zarządzenie z dnia września 2012 r. nr w przedmiocie ustalenia 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. Jak wynika ze skargi konstytucyjnej, „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 motorowerów 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” (skarga, s. 3).

2. H i S W , mieszkańcy Gminy R , sprawowali opiekę nad małoletnimi: K S i F S . Jako opiekunowie zawozili odpowiednio do szkoły i do przedszkola oraz odbierali ich po zakończonych zajęciach. W dniu maja 2013 r. wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B na zarządzenie Wójta Gminy R z dnia września 2012 r. nr w przedmiocie ustalenia zasad zwrotu kosztów przejazdu uczniów niepełnosprawnych (dalej: zarządzenie), zarzucając

mu naruszenie art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a oraz art. 71b u.s.o. Podnosili, że zarządzenie zostało wydane bez podstawy prawnej, a nadto prowadzi do nieuprawnionego ograniczenia zwrotu kosztów transportu dzieci do szkoły do wysokości 40% stawki za kilometr określonej we wskazanym powyżej rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. oraz nieuprawnionego ograniczenia drogi z domu do szkoły, pokonywanej przez opiekunów (czterokrotnie pokonują ten dystans, natomiast zarządzenie przewiduje zwrot kosztów za dwukrotność tej drogi).

3. Wojewódzki Sąd Administracyjny w B (dalej: WSA w B) postanowieniem z lipca 2013 r. sygn. akt odrzucił skargę (wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych cytowane w niniejszym stanowisku są dostępne w internetowej bazie danych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Na powyższe postanowienie skarżący wnieśli skargę kasacyjną, w której zaskarżonemu orzeczeniu zarzucili naruszenie przepisów postępowania mające wpływ na wynik sprawy. Postanowieniem z października 2013 r., Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt) uchylił postanowienie WSA w B i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez sąd I instancji. Rozpoznając ponownie sprawę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w B wyrokiem z lutego 2014 r. (sygn. akt

) oddalił skargę. Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyli skarżący, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

„1) art. 14a ust. 4, art. 17 ust. 3a, art. 71 ustawy o systemie oświaty oraz art. 7 ust. 1, art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że z przepisów tych wynikają kompetencje do wydania zarządzenia w sprawie zasad zwrotu kosztów przejazdu uczniów niepełnosprawnych oraz ich rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych z miejsca zamieszkania do szkoły,

2) art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez błędną wykładnię i niezastosowanie, co skutkowało uznaniem, że zaskarżone zarządzenie nie stanowi aktu prawa miejscowego,

3) art. 91 ust. 1 zd. 1, art. 94 ust. 1 w związku z art. 101 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym poprzez błędną wykładnię i w konsekwencji niezastosowanie przy

jednoczesnym uznaniu, iż spełniona została przesłanka z art. 101 tej ustawy” (wyrok NSA z stycznia 2015 r., sygn. akt).

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił skargę kasacyjną wyrokiem z stycznia 2015 r., sygn. akt , uzasadniając swoje rozstrzygnięcie następującymi argumentami:

Przede wszystkim, „[...] wskazane jako naruszone przepisy art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty dotyczą różnych sytuacji, w zasadzie wzajemnie się wykluczających. Pierwszy z nich statuuje obowiązek gminy zapewnienia niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim oraz dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym na podstawie art. 14 ust. 1a bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu albo zwrot kosztów przejazdu ucznia i opiekuna, natomiast drugi reguluje obowiązek gminy w tym zakresie względem uczniów niepełnosprawnych. Przeto pierwszy na zasadzie konstrukcji przepisu ogólnego i szczególnego ma zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do dzieci pięcioletnich. Jeżeli zatem zważyć, że K. dowożony przez skarżących kasacyjnie do placówki urodził się w dniu [...] października 2005 r., zaś F. w 2006 r., to w dacie złożenia wniosku (września 2012 r.) byli uczniami, toteż miał do nich zastosowanie przepis art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy o systemie oświaty. Tego przepisu zaś wyraźnie w skardze kasacyjnej nie zaczepiono (wskazano tylko art. 17 ust. 3a)”. Dalej zauważa NSA, że: „przepis art. 14a ust. 4 ustawy oświatowej nie miał w sprawie zastosowania”.

Ponadto z art. 14a ust. 1-4a i z art. 17 ust. 1-5 u.s.o. wynika „obowiązek gminy zapewnienia kształcenia i wychowania dzieci, jak również ich transportu do szkół i przedszkoli. Obowiązek ten gmina może realizować poprzez własne działania, bądź poprzez zwrot kosztów poniesionych przez rodziców czy opiekunów dzieci niepełnosprawnych. Niekwestionowane jest w judykaturze, iż wybór pozostawiony został rodzicom i opiekunom (tak też Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. akt III CZP 133/10, i M. Pilich w komentarzu do ustawy oświatowej, LEX). Dowożenie dzieci we własnym zakresie skutkuje jednak koniecznością poddania się rygorom ustanowionym przez gminę w zakresie zakresu i sposobu ustalenia odpłatności. Te zaś mogą być ustanowione w odpowiednim akcie generalnym. Jak trafnie zauważył Sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, tego rodzaju zarządzenie pozwoli na ujednoczenie zasad odpłatności za przejazd ucznia niepełnosprawnego i jego opiekuna do szkoły. Reguły jawnego

gospodarowania mieniem gminnym oraz zasady równości wobec prawa skłaniają do stanowiska, wedle którego tego rodzaju akty są potrzebne, bo nadto usuwają możliwość dowolności organów wykonawczych gmin. Nie sprzeciwia się temu zasada zawierania umów w przedmiocie zwrotu kosztów, bo nie regulują one generalnych zasad odpłatności, a tylko dostosowują je do konkretnego przypadku indywidualnego uprawnionego. W przeciwnym razie organ gminy w sposób swobodny i zróżnicowany tę kwestię mógłby ustalać w umowach zawieranych z różnymi podmiotami. Sama umowa określa tylko, kto, kiedy i jaką odległość pokonał, poza tym zobowiązuje opiekunów do dowozu, a gminę do zwrotu kosztów. Ich wysokość natomiast może określać ogólnie zarządzenie”.

Nadto, „zaskarżone zarządzenie nie jest aktem prawa miejscowego. Jest natomiast aktem podjętym w sprawie z zakresu administracji publicznej, niebędącym aktem prawa miejscowego”. U podstaw jego wydania leży obowiązek jednostki samorządu terytorialnego zaspokojenia potrzeb mieszkańców w zakresie edukacji i gospodarki mieniem gminy. Z kolei „Jeśli zaś chodzi o konkretne rozwiązania zawarte w zaskarżonym zarządzeniu, które miałyby uchybiać zwłaszcza przepisom art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy oświatowej [...], to w ocenie Sądu II instancji nie doszło do ich naruszenia. W pierwszej kolejności trzeba stwierdzić, że reguła samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie zezwala na szczegółową kontrolę rozwiązań finansowych dokonywaną w ramach oceny legalności działalności organów administracji sprawowanej przez sądy administracyjne. Ta ocena nie sięga materii celowości wydatków, czy sposobu dysponowania nimi i ich dystrybuowania. Przeto niepodobna w niniejszej sprawie podważyć posiłkowania się w zaskarżonym zarządzeniu przepisami cytowanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r., a więc przyjęcia reguły powiązania odpłatności za 1 km przebiegu z ułamkiem tam wskazanej kwoty zależnej od pojemności silnika samochodu użytego do dowozu dziecka i opiekuna do szkoły (przy braku ograniczenia do środków komunikacji publicznej jest to dozwolone). Ta zasada zapewni dostosowanie zwrotu wydatków do realiów i aktualizację podstawy bez potrzeby nowelizacji zarządzenia. Przy czym kwota wskazana w § 2 tego rozporządzenia jest maksymalną kwotą zwrotu za 1 km, co nie oznacza obowiązku jej stosowania w tej sprawie; zresztą w odniesieniu do objętych tym aktem prawnym uprawnionych o wysokości stawki decyduje każdorazowo kierownik danej jednostki. W przekonaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego przepisy przywołanego wyżej

rozporządzenia nie mogą mieć w sprawie bezpośredniego zastosowania, bo nie pozwala na to ich zakres, a są tylko punktem odniesienia i bazą odpłatności”.

Jako *ultima ratio* NSA podniósł, że „ustawa nie przewiduje zwrotu za ich wielokrotność (wedle skarżących 4), a tylko za dojazd z domu do szkoły i z powrotem (2). To, gdzie w czasie zajęć będzie przebywał opiekun, a więc czy będzie wracał do domu, aby ponownie przyjechać po dziecko do szkoły, nie jest przesłanką generującą koszty podlegające zwrotowi przez gminę (tak też pośrednio wypowiedział się Sąd Najwyższy w przywołanej wyżej uchwale)”.

4. Zdaniem skarżących zaskarżone przepisy naruszają art. 69 (obowiązek państwa pomocy osobom niepełnosprawnym), art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze (obowiązek pobierania nauki; prawo do nauki) i art. 70 ust. 4 (prawo do powszechnego i równego systemu oświaty), art. 71 ust. 1 zdanie drugie (prawo rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej do pomocy ze strony państwa), art. 2 (zasada określoności przepisów), art. 32 ust. 1 (zasada równości) Konstytucji. Ze skargi konstytucyjnej wynika, iż art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a pkt 1 i 3 u.s.o. są niezgodne z:

- 1) art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 Konstytucji;
- 2) art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 oraz art. 2 Konstytucji;
- 3) art. 70 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 32 ust. 1 Konstytucji (skarga, s. 2).

5. W opinii skarżących: „Oba przepisy konstruują 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” (skarga, s. 8). Problem konstytucyjny, jaki podnoszą skarżący, wiąże się z niedookreślonością przepisów ustalających obowiązek gminy zwrotu rodzicom lub opiekunom prawnym kosztów przewozu dziecka z niepełnosprawnością do szkoły lub innej placówki edukacyjnej. Niedookreśloność tych przepisów powoduje, że gminy swobodnie kształtują wysokość zwracanych kosztów, co prowadzi do nierównego traktowania rodziców lub opiekunów.

Przepisy te naruszają art. 71 ust. 1 zdanie drugie, art. 69 i art. 2 Konstytucji w ten sposób, iż: po pierwsze, nie zawierają „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”.

Po drugie, zaskarżone przepisy „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 społecznoekonomiczną 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” (skarga, s. 14).

Po trzecie, wyrażenie „zwrot kosztów dojazdu do szkoły” pozwala wójtowi na przyjęcie „dowolnego dystansu (od jednokrotności długości dzielącej miejsce zamieszkania i szkołę 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” (skarga, s. 18).

Po czwarte, „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” (skarga, s. 19).

Po piąte, art. 17 u.s.o. uprawnia tylko rodziców do żądania zwrotu kosztów dowozu dziecka do szkoły, podczas gdy art. 14 u.s.o. prawo to przyznaje rodzicom i opiekunom.

Reasumując, „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)” (skarga, s. 20). Tym samym zaskarżone przepisy mają naruszać art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 oraz art. 2 Konstytucji.

6. Niezgodność kwestionowanych regulacji z art. 70 ust. 4 w związku z art. 70 ust.1 zdanie pierwsze oraz z art. 32 Konstytucji wynikać ma z tego, że: „różnicują dzieci, które korzystają z dojazdu zorganizowanego przez gminę oraz zorganizowanego przez opiekunów w obrębie jednej gminy” oraz „różnicują dzieci, które korzystają z dojazdu zorganizowanego przez opiekunów w różnych gminach”. Skarżący podnoszą, że „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) różnicowanie 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 różnicowania są tożsame, z tym, że konsekwencje rozpatrywane są w kontekście większej liczby uczniów, w skali całego kraju” (skarga, s. 25).

III. Analiza formalna

1. Na wstępie należy przypomnieć, iż skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Charakteryzuje się wysokim stopniem formalizmu, a więc jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia licznych przesłanek wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji i z art. 77-80 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK). W myśl art. 77 ustawy o TK, skargę konstytucyjną wnosi się do Trybunału po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w terminie trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego rozstrzygnięcia. „Przez wyczerpanie drogi prawnej należy – zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego – rozumieć skorzystanie ze wszystkich środków prawnych przysługujących w toku instancji i umożliwiających merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy”. W konsekwencji tego, skarga jest niedopuszczalna od rozstrzygnięć, które stały się prawomocne lub ostateczne tylko dlatego, że skarżący nie wyczerpał przewidzianej drogi prawnej w postępowaniu sądowym (zob. postanowienie TK z 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; por. postanowienie TK z 4 sierpnia 1998 r., sygn. akt Ts 55/98). „[O]stateczne orzeczenie, które stało się podstawą do

wystąpienia ze skargą konstytucyjną, musi formalnie kończyć zasadniczy etap weryfikacji prawidłowości rozstrzygnięcia sądu I instancji" (postanowienie TK z 16 lipca 2013 r., sygn. akt Ts 260/12). Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „w aspekcie formalnym istnienie w sprawie ostatecznego orzeczenia sprowadza się do stwierdzenia wyczerpania dostępnych proceduralnie środków zaskarżania” (postanowienia TK z: 16 października 2002 r., sygn. akt SK 43/01 i 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 22/07). Oceniając spełnienie przesłanki „wyczerpania drogi prawnej”, TK uwzględniła także efektywność możliwych i dostępnych środków prawnych (wyroki TK z: 25 maja 2009 r., sygn. akt SK 54/08; 25 lipca 2012 r., sygn. akt SK 27/11; 6 października 2015 r., sygn. akt SK 19/14; postanowienie TK z 21 marca 2017 r., sygn. akt Ts 230/16).

2. Z treści skargi konstytucyjnej wynika, że skarżący za ostateczne orzeczenie w swojej sprawie uważają wyrok NSA z stycznia 2015 r. (sygn. akt), oddalający skargę kasacyjną od wyroku WSA w B z lutego 2014 r. (sygn. akt). Sądy administracyjne badały legalność zarządzenia wójta, które nie jest, co zostało potwierdzone w tych postępowaniach, aktem prawa miejscowego, a więc pozbawione jest charakteru powszechnie obowiązującego.

Jak wynika ze skargi, skarżący żądali od wójta zwrotu poniesionych przez nich kosztów dowozu do szkoły i przedszkola dzieci z niepełnosprawnością, znajdujących się pod ich opieką. Z kolei zwrot kosztów, zgodnie z zaskarżonymi przepisami, następuje na podstawie umowy, której stroną jest rodzic lub opiekun, opiekun prawny (dalej: rodzic) i wójt reprezentujący gminę. Jest to umowa nienazwana, która „winna regulować wzajemne prawa i obowiązki obu stron, a szczególności kwestię zwrotu kosztów za dowóz dziecka niepełnosprawnego do placówki oświatowej. Kwestia zaś warunków umowy, negocjowania jej treści pozostaje w gestii stron umowy [...]” (postanowienie WSA w Bydgoszczy z 20 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SAB/Bd 216/13; por. wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 6 czerwca 2012 r., sygn. akt VI U 700/12). Na jej podstawie dochodzi „do nawiązania więzi prawnej między podmiotem administracyjnym a podmiotem prywatnym, której treścią jest rezygnacja państwa (lub jednostki samorządu terytorialnego) z bezpośredniej realizacji określonego zadania publicznego i przekazanie go do realizacji podmiotowi prywatnemu na warunkach bezpośrednio

określonych w przepisach ustaw (lub aktów do niej wykonawczych) oraz ustalonych wspólnie przez strony umowy, w zakresie pozostawionym mocą ustawy woli stron” (R. Stasikowski, *Umowa cywilna jako instrument działania administracji regulacyjnej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 11, s. 9).

W doktrynie prawa administracyjnego podnosi się, że stosunki cywilnoprawne w administracji lub umowy w administracji często bywają „[...] w wielu aspektach modyfikowane przepisami prawa administracyjnego. Przykładowo administracja nigdy nie korzysta w pełnym zakresie z zasady swobody umów panującej w zakresie stosunków prywatnoprawnych. Zawsze – nawet gdy działa w formach właściwych prawu prywatnemu – jest ona bowiem związana przepisami prawa administracyjnego, które zazwyczaj tę swobodę ograniczają” (J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 228 i n.). Przenosząc powyższe ustalenia na grunt analizowanej sprawy, należy wskazać, że zaskarżone przepisy ustawy o systemie oświaty zawierają normy materialne, które są ogólne i ramowe, na co wskazują sami skarżący i co stanowi kanwę skargi konstytucyjnej. Ani art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 1 i 3 u.s.o., ani też inne przepisy u.s.o. nie ustalają bowiem istotnych przedmiotowo elementów umowy o zwrot kosztów, w czym skarżący upatrują ich wadę konstytucyjną. Nakładają jedynie na wójta obowiązek zawarcia umowy i obowiązek refundacji poniesionych przez rodziców wydatków na dowóz dzieci do szkoły lub innej placówki oświatowej. Słusznie podnosi się w orzecznictwie sądów administracyjnych, że: „[...] przyjęcie formy umowy wyłącza wprowadzenie formy decyzji administracyjnej. Nie ma również podstaw do kwalifikacji [umowy – uwaga własna] do aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej. Według art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd administracyjny jest właściwy do orzekania w sprawach skarg na inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Zwrot kosztów przejazdu odbywa się na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami” (postanowienie NSA z 4 lutego 2014 r., sygn. akt I OSK 2614/13). Strony mogą więc swobodnie ułożyć treść stosunku prawnego w sposób respektujący ich wzajemne interesy prawne. Wójt zaś nie może jednostronnie ustalać wysokości zwracanych kosztów (wyrok WSA w Krakowie z 15 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 1230/15). Umownego ustalenia wysokości

refundacji poniesionych kosztów nie zastępują, co należy podkreślić, przyjmowane przez wójtów zarządzenia, które ze swojej istoty skierowane są w pierwszej kolejności do pracowników urzędów, ograniczając ich dowolność w ustalaniu i negocjowaniu warunków zwrotu kosztów, a także swobodę w wydatkowaniu środków gminy. Na ich podstawie nie może być oceniana ani treść umów, ani też ich ważność. Innymi słowy, przepisy ustawy o systemie oświaty nie ingerują ani w formę, ani nie decydują o treści konkretnej umowy, co pozwala na uwzględnienie wielu pozaprawnych czynników, tj. sytuacji faktycznej dzieci z niepełnosprawnością i ich opiekunów, częstotliwości dowozu, pokonywanych odległości przez opiekunów, konieczności posiadania specjalistycznego samochodu itd. Wola stron ma decydujące znaczenie dla treści analizowanego stosunku prawnego. Przepisy materialnego prawa administracyjnego nie ustalają, co należy jeszcze raz podkreślić, istotnych przedmiotowo elementów umowy i nie ograniczają zasady równorzędności podmiotów ani zasady swobody umów.

Powyższa okoliczność jest istotna w analizowanej sprawie, albowiem umowa o zwrot kosztów, będąc niewładczą formą działania administracji publicznej, poddana jest w całości reżimowi prawa cywilnego, a wynikiem na jej tle spory podlegają kompetencji sądów cywilnych (zob. art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.). Powyższa teza znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym: „Sprawa taka niewątpliwie zatem należy do kategorii spraw cywilnych, których rozpatrywaniem zajmują się sądy powszechne, a nie sądy administracyjne” (postanowienie WSA w Bydgoszczy z 20 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SAB/Bd 216/13; por. postanowienie NSA z 4 lutego 2014 r., sygn. akt I OSK 2614/13; wyrok Sądu Rejonowego w Tucholi I Wydział Cywilny z 24 lutego 2016 r., sygn. akt I C 1074/16; wyrok Sądu Rejonowego w Augustowie V Zamiejscowy Wydział Cywilny z siedzibą w Suwałkach z 26 lutego 2013 r., sygn. akt V C 35/13; wyrok Sądu Okręgowego w Kielcach II Wydział Cywilny Odwoławczy z 15 lipca 2014 r., sygn. akt II Ca 644/14; postanowienie WSA w Olsztynie z 16 maja 2017 r., sygn. akt II SAB/OI 28/17).

Jak wynika z kształtującej się praktyki stosowania zaskarżonych przepisów, rodzice dzieci z niepełnosprawnością występują do sądów powszechnych z powództwem przeciwko gminie z tytułu np. bezpodstawnego wzbogacenia, jeśli wójt odmawia zwrotu kosztów lub je znacząco zaniża. Dotychczasowe orzecznictwo

Sądu Najwyższego i sądów powszechnych pozwala zrekonstruować następujące tezy.

- 1) „Na podstawie art. 17 ust. 3a pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) gmina jest obowiązana do zapewnienia dziecku upośledzonemu w stopniu głębokim, spełniającemu obowiązek szkolny [...] bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do odpowiedniego, wybranego przez rodziców ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego. Jeżeli dowożenie i opiekę organizują rodzice, obowiązek gminy obejmuje zwrot kosztów przejazdu ucznia oraz opiekuna do wybranego ośrodka. Obowiązków tych nie uchyla zapewnienie przez gminę transportu i opieki do innego ośrodka tego samego rodzaju” (uchwała SN z 17 lutego 2011 r., sygn. akt III CZP 133/10). Innymi słowy, wybór miejsca szkoły nie stanowi uprawnienia gminy, lecz rodziców lub opiekunów prawnych. Gmina natomiast jest zobowiązana do zwrotu kosztów transportu dziecka realizowanego przez rodziców lub opiekunów we własnym zakresie.
- 2) Niewywiązanie się z obowiązku zwrotu kosztów przejazdu dziecka z niepełnosprawnością prowadzi do „bezpodstawnego wzbogacenia, albowiem wydatki gminy były mniejsze od tych, jakie w rzeczywistości być powinny (art. 405 k.c.)”. Działając „w oparciu o 17 ust. 3a pkt 3 ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 405 k.c. i art. 455 k.c. oraz 481 k.c.”, sądy uwzględniają powództwa rodziców lub opiekunów o bezpodstawne wzbogacenie gminy (wyrok Sądu Rejonowego w Tucholi I Wydział Cywilny z 24 lutego 2016 r., sygn. akt I C 1074/16; por. wyrok Sądu Rejonowego w Augustowie V Zamiejscowy Wydział Cywilny z siedzibą w Suwałkach z 26 lutego 2013 r., sygn. akt V C 35/13; wyrok Sądu Okręgowego w Kielcach II Wydział Cywilny Odwoławczy z 15 lipca 2014 r., sygn. akt II Ca 644/14).
- 3) „Umowa winna [...] rozstrzygać o zasadach zwrotu kosztów dla ucznia oraz jego opiekuna. Gdyby zamiarem ustawodawcy było ograniczenie zwrotu kosztów przejazdu tylko do przejazdu wykonywanego łącznie (wspólnie) przez ucznia oraz jego opiekuna to bez wątplenia ustawodawca użyłby zwrotu «wspólnego przejazdu». Tak jednak ustawodawca nie uczynił. Nie bez znaczenia dla odrzucenia rozumowania ferowanego przez pozwaną [gminę – uwaga własna] są względy celowościowe. Założeniem ustawodawcy

w/w ustawie było zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej (art. 17 ust. 3 cyt. ustawy). Ten transport i opieka jest realizowany przez rodziców (opiekunów). W sytuacji gdyby przyjąć za słuszne rozumowanie pozwanej tym samym nie można by mówić o wywiązaniu się co oczywiste z zapewnienia bezpłatnego transportu o jakim mowa wyżej. Bowiem w rzeczywistości koszty obejmują czterokrotne pokonanie dystansu dom – szkoła (ośrodek), a nie dwukrotne jak tego oczekiwałyby gmina” (wyrok Sądu Rejonowego w Augustowie V Zamięscowy Wydział Cywilny z siedzibą w Suwałkach z 26 lutego 2013 r., sygn. akt V C 35/13).

- 4) Sądy badają, czy ustalona w umowie stawka pokrywa rzeczywisty koszt dowozu dziecka do szkoły: „Niezależnie od powyższego powódka znając rzeczywistą wysokość ponoszonych przez nią kosztów przejazdu z miejsca jej zamieszkania, do Ośrodka w B., odległego o 38 km, świadomie i dobrowolnie zawarła z pozwaną umowy, przewidujące między innymi stawkę 0,60 zł za 1 km, co przy uwzględnieniu faktu, iż samochód, którym dowoziła dziecko, był zasilany gazem, oraz średniej ilości paliwa spalane go przez ten pojazd na dystansie 100 km, sprawia, iż dokonywane przez pozwaną na rzecz powódki wypłaty, w pełni pokrywały ponoszone przez nią koszty związane zarówno z dowozem dziecka, jaki i jej indywidualnymi przejazdami, każdorazowo na trasie liczącej łącznie 152 km (38 km x 4)” (wyrok Sądu Okręgowego w Suwałkach I Wydział Cywilny z 22 maja 2013 r., sygn. akt I Ca 176/13; por. wyrok Sądu Rejonowego w Tucholi I Wydział Cywilny z 24 lutego 2016 r., sygn. akt I C 1074/16; wyrok Sądu Okręgowego w Kielcach II Wydział Cywilny Odwoławczy z 15 lipca 2014 r., sygn. akt II Ca 644/14; wyrok Sądu Rejonowego w Sokółce z 13 lutego 2014 r., sygn. akt I C 497/13).
- 5) Zwrot kosztów oznacza zwrot faktycznie ponoszonych na dojazd wydatków, „które [...] nie ulegają zwielokrotnieniu przy przewożeniu w ramach tego samego kursu więcej aniżeli jednego dziecka” (wyrok Sądu Rejonowego w Sokółce z 13 lutego 2014 r., sygn. akt I C 497/13).
- 6) Dowóz dziecka z niepełnosprawnością do szkoły przez rodzica lub opiekuna nie jest świadczeniem pracy na rzecz gminy, a zwrot kosztów nie jest wynagrodzeniem opiekuna lub rodzica za sprawowanie opieki nad dzieckiem. „Zwrot kosztów dojazdu niepełnosprawnego dziecka na obowiązkowe zajęcia

szkolne jest niczym innym jak formą pomocy materialnej dla ucznia, przyznaną na podstawie odrębnych przepisów o systemie oświaty” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 15 stycznia 2013 r., sygn. akt III AUa 641/12).

Z powyższego wynika, iż: po pierwsze, sądy powszechne nie ograniczają zwrotu kosztów transportu do dystansu, jaki pokonuje każdorazowo rodzic z dzieckiem, ale uwzględniają również inne okoliczności, jak np. konieczność samodzielnego dojazdu rodzica do szkoły. Po drugie, sądy powszechne oceniają sytuację faktyczną rodziców, np. rodzaj samochodu, zużycie paliwa, liczbę dzieci przewożonych jednym samochodem itd. Po trzecie, sądy powszechne podkreślają umowny charakter stosunku prawnego łączącego gminę z rodzicami w zakresie zwrotu kosztów podróży i wynikającą z niego równość stron.

W tym stanie rzeczy należy uznać, że praktyka wydawania przez wójtów zarządzeń, ustalających zasady i tryb zwrotu kosztów, nie wpływa na treść zaskarżonych przepisów, a przede wszystkim na uprawnienie opiekunów i rodziców dzieci z niepełnosprawnością do żądania zawarcia umowy, uwzględniającej rzeczywiście poniesione wydatki. Ewentualnie wadliwa praktyka w tym zakresie nie podlega również kognicji TK, który powołany jest badania konstytucyjności aktów stanowienia prawa (przepisów prawa) centralnych organów państwowych. Z kolei zaskarżone ustawowe normy prawne, niezależnie od wydawanych w celu ich realizacji zarządzeń, jednoznacznie przesądzają, że umowa jest właściwą i jedyną formą załatwienia spraw z zakresu dowozu dzieci do szkoły. Takie rozumienie zaskarżonych przepisów znajduje potwierdzenie w kształtującym się orzecznictwie sądów powszechnych i sądów administracyjnych. „[Z]miana formy realizacji omawianego zadania publicznego, polegająca na jednoznacznym wskazaniu w przepisie prawa materialnego, tj. w art. 17 ust. 3a u.s.o. umowy, jako formy załatwienia sprawy zwrotu kosztów dowozu dziecka do szkoły, spowodowała przesunięcie spraw z tego zakresu pod jurysdykcję sądów powszechnych. Jak już wyżej wskazano uprawnienie do zwrotu kosztów przejazdu wymaga aktualnie konkretyzacji w formie umowy zawartej między wójtem [...] a rodzicami. W umowie tej określone są prawa i obowiązki stron oraz regulowane są zasady zwrotu kosztów przejazdu. Warunki takiej umowy i negocjowanie jej treści leżą w gestii stron umowy a wynikiem na tym tle spory podlegają kompetencji sądów cywilnych. Sprawy takie należą do kategorii spraw cywilnych, których rozpatrywaniem zajmują się sądy

powszechne a nie sądy administracyjne” (postanowienie WSA w Białymstoku z 28 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Bk 23/17; wyrok WSA w Krakowie z 15 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 1230/15).

3. Mając na uwadze powyższe ustalenia, należy stwierdzić, że stosunek prawny, ukształtowany na podstawie zaskarżonych przepisów, ma charakter cywilnoprawny. Źródłem tego stosunku jest umowa i nie jest nim zarządzenie wójta, jak błędnie założyli skarżący, wnosząc skargę do sądu administracyjnego. Jak wynika z akt sprawy, skarżący nie zgodzili się na zaproponowane przez wójta warunki umowy i odmówili jej zawarcia (zob. skarga na zarządzenie wójta z maja 2013 r., s. 3). W ocenie Sejmu, w dyspozycji skarżących nadal pozostają instrumenty prawne pozwalające na zwrot rzeczywiście poniesionych kosztów dowozu dzieci do szkoły. Właściwym środkiem prawnym, za pomocą którego mogą oni dochodzić swoich należności, jest powództwo cywilnoprawne (np. o bezpodstawne wzbogacenie, o złożenie zastępczego oświadczenia woli; można też rozważać powództwo o ustalenie lub ukształtowanie treści umowy; por. wyrok Sądu Rejonowego w Tucholi I Wydział Cywilny z 24 lutego 2016 r., sygn. akt I C 1074/16). W świetle powyższych argumentów niniejszą skargę trzeba uznać za przedwczesną, a przeprowadzone przez skarżących postępowanie przed sądami administracyjnymi poprzedzające złożenie skargi konstytucyjnej za niewyczerpujące drogi sądowej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 77 ust. 1 ustawy o TK.

4. Wobec powyższego Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński