



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 21 listopada 2016 r.

Pozycja 504

POSTANOWIENIE z dnia 11 maja 2016 r. Sygn. akt Ts 192/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej H. i S. W. w sprawie zgodności:

art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) z:

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

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, sporządzonej przez adwokata i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 22 maja 2015 r. (data prezentaty), H. i S. W. (dalej: skarżący) zarzucili niezgodność art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U.2004.256.2572, ze zm.; dalej: uso) z: art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 Konstytucji, art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 oraz art. 2 Konstytucji, a także z art. 70 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

2.1. We wrześniu 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 (niepubl.; dalej: zarządzenie wójta).

2.2. Na powyższe zarządzenie skarżący (będący opiekunami dzieci niepełnosprawnych) wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B., który odrzucił ją postanowieniem z lipca 2013 r.

Postanowieniem z października 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił powyższe postanowienie i przekazał skargę skarżących do ponownego rozpoznania sądowi administracyjnemu pierwszej instancji.

2.3. Wyrokiem z lutego 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w B. oddalił skargę skarżących na zarządzenie wójta.

Zdaniem sądu, z reguły samodzielności gmin wynika kompetencja do ustalania zasad finansowych zwrotu kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych do placówek edukacyjnych, które to zadanie przewidziano też w przepisie art. 17 ust. 3a i art. 14a ust. 4 uso. Obowiązki gmin w przedmiotowej materii mogą być realizowane przez dowóz dzieci do placówki we własnym zakresie albo przez zwrot kosztów dojazdu poniesionych przez rodziców czy opiekunów dzieci niepełnosprawnych. W tym drugim wypadku zwrot następuje na podstawie zawartej umowy. W przekonaniu sądu nie ma przeszkód do określenia przez organ wykonawczy gminy zasad zwrotu kosztów dowozu dzieci aktem generalnym, gdyż reguluje on tylko sposób i zasady wydatkowania środków publicznych. Natomiast ich konkretyzacja nastąpi indywidualnie, w umowach zawieranych przezeń z rodzicami czy opiekunami dzieci. Taka sytuacja zapewni realizację konstytucyjnej zasady równości i niedyskryminacji. Z obowiązujących przepisów nie wynika przy tym obowiązek zwrotu kosztów wielokrotnego przejazdu samochodem prywatnym, bo ma to być ekwiwalent transportu i opieki, przy czym tylko w granicach wydatków związanych z podróżą ucznia i opiekuna do placówki (i do domu). Zwrot dalszych wydatków nie ma oparcia prawnego. W przekonaniu sądu uprawnienie to nie może prowadzić do dodatkowych przysporzeń majątkowych, dlatego brak jest możliwości zastosowania stawek wynikających z przepisów 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.27.271, ze zm.).

Wyrokiem ze stycznia 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał w mocy orzeczenie sądu pierwszej instancji, podzieliwszy jego argumentację prawną.

3. W uzasadnieniu skargi skarżący podali w wątpliwość konstytucyjność art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a pkt 3 uso z uwagi na to, że przepisy te statuuje obowiązek zwrotu kosztów transportu dzieci niepełnosprawnych przez ich rodziców (opiekunów) w sposób ogólny, nie wprowadzając ani wytycznych (przesłanek), którymi powinny kierować się strony (tj. gmina oraz rodzice lub opiekunowie dziecka niepełnosprawnego) przy ustalaniu wysokości (stawek) zwrotu kosztów, ani ram odnośnie do zwrotu kosztów.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli zastosowanie mają przepisy ustawy o TK z 1997 r.

2. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r. skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom, a także czy postępowanie wszczęte na skutek jej wniesienia podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.

3. Kwestionowane przepisy statuuja obowiązek zapewnienia przez gminę dla wskazanych w nich dzieci niepełnosprawnych bezpłatnego transportu oraz opieki do najbliższej placówki przedszkolnej lub edukacyjnej (art. 14a ust. 4 *in principio* uso). Jednocześnie regulacje te wprowadzają obowiązek zwrotu kosztów przejazdu dziecka i jego opiekuna, jeżeli dowożenie dziecka zapewniają we własnym zakresie jego rodzice, opiekunowie lub opiekunowie prawni (art. 14a ust. 4 *in fine* i art. 17 ust. 3a pkt 3 uso). Ustawodawca wskazuje przy tym, że zwrot kosztów następuje na zasadach określonych w umowie zawartej pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, opiekunami lub opiekunami prawnymi dziecka (art. 14a ust. 3 *in fine* uso).

3.1. Zdaniem skarżących przepisy te naruszają konstytucyjne prawa podmiotowe wywodzone przez nich z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 Konstytucji, art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 oraz art. 2 Konstytucji, a także z art. 70 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przy czym istota problemu wskazywanego w skardze sprowadza się do braku – zdaniem skarżących – określenia „minimalnych standardów zwrotu i obowiązku zwrotu pełnych kosztów dowozu ucznia do szkoły”.

3.2. Należy w związku z powyższym przypomnieć, że wsparcie władzy publicznej udzielane jednostkom nie musi za każdym razem przybierać formy przysporzeń finansowych. Pomoc powinna być zawsze dostosowana do konkretnych okoliczności, aby w efektywny sposób przyczyniać się do poprawy sytuacji życiowej beneficjentów. Może zatem – oprócz świadczeń pieniężnych – polegać na przyznaniu określonych udogodnień w sferze organizacyjnej (np. zapewnienie bezpłatnego publicznego środka transportu) czy administracyjnej. Może także wiązać się z ułatwieniem dostępu do specjalistycznego sprzętu czy też wykwalifikowanej opieki. Postulat zapewnienia efektywnego wsparcia osobom potrzebującym pomocy władzy publicznej odnosi się również do przysporzeń finansowanych z budżetu państwa. Pomoc finansowa będąca wyrazem alimentowania określonych podmiotów przez całe społeczeństwo powinna być skierowana do tej grupy beneficjentów, którzy faktycznie wymagają takiego wsparcia. Musi być zatem powiązana z mechanizmem oceny całokształtu sytuacji majątkowej osób, którym jest przyznawana. Ocena ta powinna obejmować wszystkie źródła dochodów oraz cały majątek pozostający w dyspozycji osoby ubiegającej się o wsparcie finansowe władzy publicznej (zob. wyrok TK z 21 października 2014 r. w sprawie K 38/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104).

Osoby niepełnosprawne stanowią odrębną grupę podmiotów dostrzeżonych wprost na poziomie konstytucyjnym. Są one adresatami działań, które mają być inicjowane przez władze publiczne w określonych dziedzinach oraz w określonym celu. Artykuł 69 Konstytucji wskazuje sfery aktywności władzy publicznej w odniesieniu do osób niepełnosprawnych i pozwala na tej podstawie określić cele tych działań (zob. przywołany wyrok TK w sprawie K 38/13).

Władze publiczne mają przede wszystkim pomagać w zabezpieczeniu egzystencji osób niepełnosprawnych. Powinny zatem podejmować działania, które pozwolą zabezpieczyć byt takich osób. Chodzi tu m.in. o stworzenie mechanizmów pomagających w zaspokajaniu

ich podstawowych potrzeb, czy też – ogólniej mówiąc – zabezpieczeniu utrzymania na takim poziomie, który umożliwi im godziwe funkcjonowanie. Udzielanie pomocy, o którym mowa w art. 69 Konstytucji, sugeruje, że nie chodzi w tym wypadku o przyjęcie przez państwo roli podmiotu ponoszącego pełną odpowiedzialność za stworzenie warunków egzystencji osób niepełnosprawnych. Z jednej strony władze publiczne nie mogą całkowicie zrezygnować z podejmowania działań na rzecz tej grupy podmiotów. Z drugiej jednak państwo ma w tej sferze realizować funkcję pomocniczą, którą należy rozumieć jako wprowadzanie ułatwień i udzielanie wsparcia po to, aby sam fakt bycia osobą niepełnosprawną nie oznaczał całkowitego wykluczenia społecznego. Państwo powinno gwarantować pomoc, dzięki której osoby niepełnosprawne będą mogły funkcjonować w społeczeństwie przynajmniej na poziomie minimum umożliwiającego ich egzystencję. Nie jest to jednak równoznaczne z nałożeniem na organy władzy publicznej obowiązku stworzenia materialnych podstaw bytowania tych osób w takim wymiarze, jaki będzie spełniał wszelkie ich potrzeby (zob. przywołany wyrok TK w sprawie K 38/13).

Ustawodawca ma szeroki zakres swobody co do tego, w jaki sposób oraz za pomocą jakich środków będzie realizować cele wyznaczone w art. 69 Konstytucji. W aspekcie formalnym wszelkie działania wspierające osoby niepełnosprawne muszą być określone w ustawie. Władze publiczne nie mogą przy tym całkowicie zaprzestać podejmowania działań zabezpieczających egzystencję osób niepełnosprawnych oraz ułatwiających ich funkcjonowanie w społeczeństwie, w tym także na rynku pracy. Brak jest jednak wskazania szczegółowych rozwiązań, które miałyby służyć wykonaniu art. 69 Konstytucji. Ustawodawca nie przesądza, że pomoc osobom niepełnosprawnym ma mieć wyłącznie wymiar finansowy i przejawiać się w przyznawaniu tym osobom określonych świadczeń. Wspomniany przepis można traktować jako nakaz podjęcia działań dotyczących trzech wymienionych w nim obszarów. Nie stanowi on jednak w żadnym wypadku podstawy roszczeń od ustawodawcy (zob. przywołany wyrok TK w sprawie K 38/13).

Z art. 69 Konstytucji ani innego jej przepisu nie można wywieść określonego typu pomocy udzielanej osobom niepełnosprawnym – niezależnie od ich wieku. Konstytucja nie określa także poziomu świadczeń, które mogą być im przyznane, ich form, konkretnego zakresu czy trybu ich uzyskiwania (por. wyroki TK z: 23 października 2007 r. w sprawie P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106; 19 kwietnia 2011 r. w sprawie P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25 oraz w sprawie K 38/13).

W oparciu o treść art. 69 Konstytucji (i inne szczegółowe zasady konstytucyjne) wskazać można natomiast minimalny zakres gwarancji konstytucyjnych dotyczących osób niepełnosprawnych. Wiąże się on z potrzebą podjęcia przez władze publiczne działań w sferze zabezpieczenia egzystencji takich osób, ich aktywizacji zawodowej oraz możliwości efektywnej komunikacji społecznej czy też – w odniesieniu do dzieci – zapewnienia im warunków do realizacji edukacji przedszkolnej oraz obowiązku szkolnego. Zarzut, jaki można postawić w szczególności w kontekście art. 69 Konstytucji, może dotyczyć braku działania władz publicznych bądź też wprowadzenia rozwiązań pozornych, które w praktyce nie prowadzą do realizacji wyznaczonych celów (por. przywołany wyrok TK w sprawie K 38/13).

Ocena sposobu, w jaki ustawodawca podjął się realizacji celów określonych w szczególności w art. 69 Konstytucji, odnosi się do sfery wykraczającej poza istotę gwarancji wyrażonych w tym przepisie. Chodzi tu bowiem o ten obszar, w którym ustawodawca może swobodnie kształtować formy oraz zakres konkretnych uprawnień adresowanych do osób niepełnosprawnych, a co za tym idzie – może również modyfikować ich charakter oraz wymiar. W takim wypadku ocena konstytucyjności obowiązujących unormowań może dotyczyć tego, czy ustawodawca działał z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności tych, które określają reguły wprowadzania zmian do systemu prawnego. Nie można jednak wykazać naruszenia istoty unormowań

dotyczących osób niepełnosprawnych w odniesieniu do tego, czego ustawodawca nie musiał uregulować, realizując treść art. 69 Konstytucji. Przepis ten pozostawia ustawodawcy swobodę wyboru środków służących realizacji wymienionych w nim celów (zob. przywołany wyrok TK w sprawie K 38/13).

3.3. Z analizy art. 14a ust. 4 *in principio* oraz art. 17 ust. 3a pkt 1 i 2 uso wynika, że podstawową formą pomocy w dowozie dzieci niepełnosprawnych do przedszkoli lub szkół jest bezpłatny transport publiczny wraz ze stosowną opieką; jest to obowiązek gminy. Ustawodawca wprowadził również możliwość samodzielnego dowozu dzieci przez ich rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych, która podlega rozliczeniu (zwrot poniesionych kosztów) na podstawie stosownej umowy (art. 14a ust. 4 *in fine* oraz art. 17 ust. 3a pkt 3 uso); jest to jednak rozwiązanie uzupełniające. Wybór formy dowozu dzieci zależy wyłącznie od ich rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych. Nie można zatem uznać sytuacji, w której organ wykonawczy gminy (wykonujący zadania własne gminy określone m.in. w przywołanych przepisach uso) ustala wysokość stawek rozliczeniowych za dowóz samochodem prywatnym, za naruszenie przepisów konstytucyjnych wskazanych przez skarżących jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie. O ile w wypadku bezpłatnego transportu publicznego gmina zawsze musi dysponować środkami zapewniającymi jego niezakłóconą realizację w odniesieniu do wszystkich uprawnionych, o tyle przy zwrocie kosztów z tytułu transportu prywatnego wysokość stawek rozliczeniowych gmina powinna uwzględniać zasady celowości, proporcjonalności i racjonalności w dysponowaniu środkami publicznymi.

Jedynie w przypadku, gdyby ustawodawca przerzucił ciężar dowozu dzieci niepełnosprawnych wyłącznie na ich rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych (bez zapewnienia alternatywy w postaci bezpłatnego transportu publicznego), można byłoby mówić o naruszeniu standardu *de minimis* w kontekście przywołanych w sprawie wzorców konstytucyjnych. Sytuacja taka jednakże w niniejszej sprawie nie występuje.

3.4. Podsumowując, sformułowany zarzut niekonstytucyjności art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a pkt 3 uso należało uznać za oczywiście bezzasadny.

Z przedstawionych wyżej powodów – na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. – Trybunał postanowił jak w sentencji.