



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 21 listopada 2016 r.

Pozycja 505

POSTANOWIENIE
z dnia 7 listopada 2016 r.
Sygn. akt Ts 192/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący i sprawozdawca
Zbigniew Jędrzejewski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2016 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej H. i S. W.,

p o s t a n a w i a:

uwzględnić zażalenie.

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.

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 statuują 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.

2. Postanowieniem z 11 maja 2016 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.) w związku z art. 134 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293) z powodu oczywistej bezzasadności zarzutów.

2.1. Zdaniem Trybunału 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 – zdaniem Trybunału – nie występuje.

2.2. Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 16 maja 2016 r.

3. Pismem procesowym, sporządzonym przez adwokata i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 20 maja 2016 r. (data nadania), skarżący złożyli zażalenie na postanowienie z 12 maja 2016 r., wnosząc o jego uwzględnienie i nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Zdaniem skarżących, „skoro gmina [w świetle art. 14a ust. 4 *in fine* oraz art. 17 ust. 3a pkt 3 *uso*] nie może zwolnić się z obowiązku zwrotu kosztów dojazdu nawet wtedy, gdy sama zapewnia transport ucznia, to za równie niedopuszczalne należałoby uznać kształtowanie przez gminę polityki zwrotu kosztów w taki sposób, który zapewnia zwrot iluzoryczny albo rażąco niesprawiedliwy czy nieprawidłowy, to znaczy taki, który zmuszałby rodziców (opiekunów) do korzystania z transportu gminnego, pozbawiając ich możliwości rzeczywistego wyboru. Tymczasem, jak wnioskować można z uzasadnienia zaskarżonego postanowienia, w ocenie Trybunału gmina może »uwzględniać zasady celowości, proporcjonalności i racjonalności«, co budzi wątpliwości o tyle, że w istocie prowadzić może – w braku zapewnienia przez ustawodawcę odpowiednich standardów – do pozornej realizacji przez gminę nałożonego na nią obowiązku”. Konkludując, skarżący podnieśli, że sytuacja, w której „ustawodawca konstruuje uprawnienie o charakterze alternatywnym, nie oznacza jeszcze, że prawa przyznane obywatelom są same z siebie chronione w sposób należyty. Przeciwnie, takie rozumienie przepisu prowadzić może do pozbawienia przyznanego obywatelom prawa wyboru jego istoty poprzez umożliwienie adresatom obowiązków (gminom) takie konstruowanie zasad zwrotu kosztów przejazdu, które zmusza uprawnionych do wyboru oferowanego przez gminę świadczenia [tj. skorzystania z publicznego środka transportu]”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W dniu 16 sierpnia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.). Zgodnie z jej art. 83 ust. 1 w sprawach wszczętych i niezakończonych przed 16 sierpnia 2016 r. stosuje się przepisy ustawy o TK z 2016 r.

2. Zgodnie z art. 37 ust. 4 w związku z art. 50 ustawy o TK z 2016 r. skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 26 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w związku z art. 37 ust. 6 i 7 w związku z art. 50 ustawy o TK z 2016 r.). Na etapie rozpatrzenia zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada przede wszystkim, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

3. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie stwierdza, że zażalenie skarżących zasługuje na uwzględnienie.

4. Trybunał zwraca uwagę na to, że istotą podniesionego przez skarżących problemu jest kwestia refundacji kosztów ponoszonych przez rodziców (opiekunów), a związanych z dowożeniem do właściwej placówki przedszkolnej lub szkolnej niepełnosprawnego dziecka.

4.1. W myśl zakwestionowanych przepisów istnieje rozwiązanie wariantowe w zakresie dowozu dzieci niepełnosprawnych do właściwych placówek oświatowych, tj. publiczny transport zapewniany i finansowany przez gminę oraz transport prywatny realizowany przez rodziców, podlegający refinansowaniu przez gminę z zastrzeżeniem, że ustalenie zasad rozliczenia tych kosztów następuje w ramach umownego uzgodnienia pomiędzy gminą a rodzicami dziecka, którzy zapewniają dowożenie i opiekę.

4.2. Jeżeli rodzice ucznia niepełnosprawnego zdecydują się sami zorganizować dziecku odpowiedni dowóz do placówki, to obowiązkiem gminy jest pokrycie kosztów przejazdu ucznia i jego opiekuna na zasadach ustalonych w umowie zawartej z rodzicami lub opiekunami ucznia. Wybór podmiotu realizującego transport ucznia pozostawiony został uznaniu rodziców w tym znaczeniu, że jeśli podejmą się dowozić ucznia we własnym zakresie, to gmina nie może przeciwstawić się temu rozwiązaniu, nawet gdyby miała zorganizowany transport i opiekę dla innych uczniów w takim samym stanie zdrowia i do tego samego lub bliższego ośrodka (zob. np.: wyrok WSA w Warszawie z 16 stycznia 2008 r. w sprawie VIII SA/Wa 614/07, CBOSA; wyrok WSA w Bydgoszczy z 16 kwietnia 2008 r. w sprawie II SA/Bd 1000/07, CBOSA; wyrok WSA w Bydgoszczy z 5 czerwca 2008 r. w sprawie II SA/Bd 211/08, CBOSA; uchwała SN z 17 lutego 2011 r. w sprawie III CZP 133/10, OSNC 2011, nr 10, poz. 111).

4.3. Trybunał zauważa, że w oparciu o zaskarżone przepisy w części gmin wykształciła się praktyka jednostronnego określania przez ich organy wykonawcze (w formie aktów władczych – zarządzeń) sztywnych stawek z tytułu zwrotu kosztów przejazdu uczniów niepełnosprawnych oraz ich rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych z miejsca zamieszkania do właściwej placówki oświatowej (zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 15 grudnia 2015 r. w sprawie III SA/Kr 1230/15, CBOSA). Zawarcie przez rodziców (opiekunów) dzieci niepełnosprawnych umowy w sprawie zwrotu kosztów sprowadza się wówczas jedynie do

zaakceptowania stawki określonej w akcie władczym organu wykonawczego gminy, bez możliwości negocjacji w sprawie jej zmiany (dostosowania) do konkretnych okoliczności.

5. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego w przypadku aktu normatywnego wydanego i obowiązującego Trybunał ma kompetencję do oceny konstytucyjności takiego aktu również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie pominął, choć powinien był unormować (zob. np. wyroki TK z: 6 maja 1998 r. w sprawie K 37/97; 30 maja 2000 r. w sprawie K 37/98; 24 października 2000 r. w sprawie SK 7/00; 10 maja 2004 r. w sprawie SK 39/03; 8 września 2005 r. w sprawie P 17/04; 17 października 2007 r. w sprawie P 29/07 oraz 23 października 2007 r. w sprawie P 10/07).

5.1. Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, skład rozpoznający zażalenie stwierdza, że zachodzi wątpliwość co do konstytucyjności zakwestionowanych przepisów (statuujących obowiązek zwrotu kosztów transportu dzieci niepełnosprawnych przez ich rodziców lub opiekunów w sposób ogólny) w zakresie, w jakim nie wprowadzają ani wytycznych (przesłanek), którymi powinny kierować się strony (tj. gmina oraz rodzice lub opiekunowie dziecka niepełnosprawnego) przy ustalaniu wysokości (stawek) zwrotu kosztów, ani ram (standardu *de minimis*), w jakich ma nastąpić zwrot kosztów.

5.2. W konsekwencji Trybunał nie podziela stanowiska wyrażonego w zaskarżonym postanowieniu co do oczywistej bezzasadności zarzutu niezgodności art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a pkt 3 uso z przywołanymi przez skarżących wzorcami konstytucyjnymi, a także uznaje za celowe odniesienie się do tego problemu przez TK na etapie rozpoznania merytorycznego.

Z przedstawionych wyżej powodów – na podstawie art. 37 ust. 7 w związku z art. 50 ustawy o TK z 2016 r. – Trybunał postanowił jak w sentencji.