

66/A/2017

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 17 października 2017 r.  
**Sygn. akt S 1/17**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący  
Grzegorz Jędrejek  
Leon Kieres  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja – sprawozdawca,

w związku z postanowieniem z dnia 4 października 2017 r. (sygn. akt SK 28/16),

p o s t a n a w i a:

**w trybie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące celowości podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do uregulowania kwestii zwrotu kosztów przejazdu niepełnosprawnego ucznia i opiekuna do placówek oświatowych.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

**UZASADNIENIE**

1. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 4 października 2017 r., na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzył postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej o zbadanie zgodności art. 14a ust. 4 i 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.; dalej: u.s.o.) z: a) art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 Konstytucji, 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, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Skarżący podali w wątpliwość konstytucyjność art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. ze względu na to, że powołane przepisy regulują obowiązek zwrotu kosztów transportu dzieci niepełnosprawnych przez ich rodziców (opiekunów) w sposób ogólny, nie wprowadzają wytycznych (przesłanek), którymi powinny kierować się strony (tj. gmina oraz rodzice lub opiekunowie dziecka niepełnosprawnego), i ustalają, że wysokość (stawek) zwrotu kosztów zostanie określona w zawieranych umowach.

Zakwestionowane przepisy zostały uchylone, jednak analogiczne rozwiązanie przewiduje ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59, ze zm.), która weszła w życie 1 września 2017 r. (zob. art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4 pkt 3).

2. Trybunał w postanowieniu z 4 października 2017 r. o umorzeniu postępowania stwierdził m.in., że przedmiotem skargi konstytucyjnej było zaniechanie prawodawcze. Zaniechanie wynikało z założenia, że zasady zwrotu kosztów ureguje samodzielnie umowa

cywilna pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a opiekunami. Jak słusznie zauważył Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO), wskazane przepisy u.s.o. nie określają żadnych przesłanek bądź kryteriów, według których ma zostać ustalona kwota należnego zwrotu za przejazd dziecka i opiekuna. Ustawodawca pozostawił więc stronom umowy pełną swobodę kształtowania zasad zwrotu kosztów. W praktyce zasady tego zwrotu są określane jednostronnie przez wójta (burmistrza/prezydenta miasta) z uwagi na jego władczą pozycję jako organu administracji publicznej. Także NSA w wyroku ze stycznia 2015 r., przesądzając o dopuszczalności wydania zarządzenia w sprawie zasad zwrotu kosztów przez wójta gminy, zwrócił uwagę, że: „Dowożenie dzieci we własnym zakresie skutkuje wszak koniecznością poddania się rygorom ustanowionym przez gminę w zakresie zakresu i sposobu ustalenia odpłatności”.

Zakwestionowane uregulowania umożliwiają zatem organowi gminy ustalenie stawek zwrotu kosztów dowozu według różnych kryteriów i, w rezultacie, w różnych wysokościach, niekiedy na tak niskim poziomie, że kwota refundacji w tak istotny sposób różni się od kosztów faktycznie poniesionych przez rodziców, że prowadzi to do ograniczenia treści (istoty) prawa do zwrotu kosztów przyznanego rodzicom (opiekunom).

3. Trybunał, pomimo niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, podzielił argumenty sformułowane przez skarżących oraz Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego, że w świetle wskazanych wzorców konstytucyjnych konieczne jest wprowadzenie bardziej szczegółowej regulacji dotyczącej zwrotu kosztów dowozu niepełnosprawnych dzieci do placówek oświatowych.

Jak słusznie podkreślił RPO, przyznanie ustawowego uprawnienia przy równoczesnym braku określenia zasad jego realizacji prowadzi do różnicowania warunków zwrotu kosztów w poszczególnych gminach. Częstą praktyką jest określanie zasad zwrotu kosztów w zarządzeniach wydanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i odwoływanie się w nich do 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.). Rozporządzenie to, z uwagi na odmienne *ratio legis*, nie odpowiada celowi zakwestionowanej regulacji, którym jest zapewnienie zwrotu realnie ponoszonych kosztów dowozu do placówek oświatowych osobom wychowującym dzieci niepełnosprawne. Zamiar ustawodawcy, aby zapewnić możliwość elastycznego dostosowywania przyznawanych świadczeń w zależności od indywidualnych potrzeb danych podmiotów, nie został zrealizowany w sposób należyty. Brak kryteriów sposobu ustalania wysokości stawek zwrotu kosztów czyni *de facto* uprawnienie rodziców niepełnym i nie pozwala na określenie jego rzeczywistej treści, pozostawiając zobowiązany organom możliwość narzucania jednostronnych warunków.

4. Nie jest rolą Trybunału Konstytucyjnego wskazanie sposobu uregulowania przez ustawodawcę obowiązku finansowania przez gminy transportu dzieci niepełnosprawnych i ich opiekunów do przedszkoli, szkół lub specjalistycznych ośrodków. W tym wypadku do prawodawcy należy wskazanie konkretnych kryteriów zwrotu kosztów przejazdu oraz decyzja, czy kryteria te powinny być określone w ustawie, czy w akcie wykonawczym. Trybunał wskazuje jedynie, że kryteria te powinny, z jednej strony, uwzględniać zróżnicowaną sytuację gmin (wiejskich, miejskich, położonych w rejonach górskich) i ewentualnie stopień niepełnosprawności dziecka, zaś z drugiej strony, relację, w jakiej ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe pozostaje w stosunku do innych aktów normatywnych przewidujących pomoc dla dzieci niepełnosprawnych.

5. Trybunał uznał, że nieuregulowanie warunków realizacji zadania gminy dotyczącego zwrotu kosztów przejazdu oznacza, iż w systemie prawnym brakuje norm, których wprowadzenie jest obowiązkiem prawodawcy wynikającym z przepisów Konstytucji. Adresatami zakwestionowanych przepisów są rodziny wychowujące dzieci niepełnosprawne, do których odnosi się pojęcie rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej. W świetle art. 69 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji niezbędne jest ukształtowanie zakwestionowanej regulacji, mającej na celu wyrównywanie szans edukacyjnych, w sposób zapewniający wszystkim podmiotom podobnym równy dostęp do tego rodzaju formy pomocy władz publicznych.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.