

## Uchwała z dnia 17 lutego 2011 r., III CZP 133/10

*Sędzia SN Antoni Górski (przewodniczący)*

*Sędzia SN Krzysztof Pietrzykowski*

*Sędzia SN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Stowarzyszenia "N.G." w D.M. przeciwko Gminie L.G. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 17 lutego 2011 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Tarnowie postanowieniem z dnia 23 listopada 2010 r.:

"Czy 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.) jednostka samorządu terytorialnego (gmina) jest zobowiązana do zwrotu kosztów transportu i opieki nad dzieckiem upośledzonym w stopniu głębokim do ośrodka rewalidacyjno – wychowawczego wskazanego przez jego rodziców i przez nich bądź podmiot trzeci pokrywanych; także wówczas, gdy sama gmina transport ten i opiekę zapewnia do innego ośrodka tego samego rodzaju – ponosząc ich koszty w całości?"

podjął uchwałę:

**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 przez udział w zajęciach rewalidacyjno - wychowawczych, 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.**

## Uzasadnienie

Przedstawione przez Sąd Okręgowy w zagadnienie prawne wynikło w sprawie z powództwa Stowarzyszenia "N.G." w D.M. przeciwko Gminie L.G., przedstawionej temu Sądowi z apelacją strony pozwanej od wyroku Sądu Rejonowego w Tarnowie z dnia 28 kwietnia 2010 r. Sąd pierwszej instancji zasądził od pozwanej Gminy na rzecz powoda kwotę 2916,60 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 15 kwietnia 2010 r. z tytułu zwrotu poniesionych przez powoda kosztów dowozu pod opieką ucznia Kamila W., mieszkającego w N.Ż., na terenie pozwanej Gminy do Ośrodka Rewalidacyjno-Wychowawczego w P. Według niekwestionowanych ustaleń Ośrodek ten został wskazany przez rodziców ucznia – dziecka niepełnosprawnego o głębokim stopniu upośledzenia – jako miejsce realizacji przez niego obowiązku szkolnego. Kamil W. bierze udział w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych w tym ośrodku od dnia 1 września 2007 r. Przez dwa lata dowóz dziecka finansowała pozwana Gmina, która jednak od dnia 1 września 2009 r. odmówiła dalszego pokrywania jego kosztów, ponieważ zapewniła transport do podobnego ośrodka położonego bliżej – w S. Rodzice Kamila W. ze względu na pozytywne wyniki syna nie zgodzili się jednak na zmianę ośrodka. W rezultacie chłopiec przez trzy tygodnie nie realizował obowiązku szkolnego, po czym powód prowadzący ośrodek w P. zorganizował mu dowóz do swojego Ośrodka, informując pozwaną, że będzie od niej dochodził zwrotu poniesionych wydatków. Koszty transportu w styczniu i lutym 2010 r. – wraz z kosztami opieki podczas transportu – są przedmiotem rozpatrywanej sprawy.

Obrona strony pozwanej opiera się na argumentacji, że Kamil W. ma zapewniony transport pod opieką do bliżej położonego ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego w S., co wyczerpuje obowiązki Gminy L.G.

Sąd Rejonowy uznał, że powód zastąpił pozwaną Gminę w realizacji ciężących na niej obowiązków przewidzianych w art. 17 ust. 3 a 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. – dalej: "u.s.o."), polegających na zapewnieniu dziecku niepełnosprawnemu – upośledzonemu w stopniu głębokim – bezpłatnego transportu pod opieką do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, w którym może ono realizować obowiązek szkolny i obowiązek nauki do ukończenia 25 roku życia. Wybór szkoły specjalnej uzależniony jest od decyzji rodziców, którzy nie są

zobligowani do skierowania dziecka do placówki położonej najbliżej miejsca zamieszkania.

Dokonując interpretacji powołanego przepisu łącznie z art. 17 ust. 3a pkt 3 u.s.o. Sąd pierwszej instancji przyjął, że gdy transport i opiekę zapewniają dziecku rodzice, obowiązek Gminy polega na zwrocie poniesionych w związku z tym kosztów niezależnie od tego, czy Gmina także organizuje dowóz i czy dziecko jest dowożone do najbliższego lub też dalej położonego ośrodka. W rozpatrywanym wypadku rodziców zastąpił powód, a Gmina wzbogaciła się bezpodstawnie oszczędzając środki finansowe, które powinna świadczyć w ramach swoich obowiązków. W konsekwencji jako podstawę prawną rozstrzygnięcia Sąd Rejonowy wskazał art. 405 w związku z art. 410 k.c., zaznaczając, że powód spełnił świadczenie z zastrzeżeniem zwrotu. (...)

Sąd Okręgowy przeanalizował regulacje prawne dotyczące realizacji obowiązku szkolnego, w szczególności przez dzieci niepełnosprawne i upośledzone. Na tej podstawie doszedł do przekonania, że przepisy nie ograniczają swobody rodziców w wyborze placówki, w której dziecko będzie realizowało obowiązek szkolny, natomiast w różny sposób określają zakres powinności gminy związanych z udzieleniem pomocy w spełnianiu tego obowiązku przez ucznia. (...)

Wskazał, że omawiana problematyka nie była przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. Jedynie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 28 maja 2008 r., II SA/Bd 210/08) potwierdzone zostało uprawnienie rodziców ucznia niepełnosprawnego w sposób wiążący dla gminy do wybrania sposobu zapewnienia dziecku transportu i opieki w drodze do placówki w której realizuje obowiązek szkolny.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Artykuł 17 ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. systemie oświaty otrzymał obowiązującą treść w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 115, poz. 791), stanowiącej kolejny etap zmian tego przepisu, dokonywanych począwszy od jego dodania ustawą z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. Nr 117, poz. 759). Pierwotne brzmienie nakładało na gminę ogólny obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci

niepełnosprawnych uczęszczających do publicznych szkół podstawowych i gimnazjów. Kolejna nowelizacja dokonana ustawą z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 111, poz. 1194) obowiązkiem gminy ustanawiała zapewnienie uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej, gimnazjum lub placówki wymienionej w art. 2 pkt 5 (specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, specjalnego ośrodka wychowawczego dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodka umożliwiającego dzieciom i młodzieży upośledzonym umysłowo w stopniu głębokim, realizację obowiązku szkolnego), do której uczniowie zostali skierowani przez organy wymienione w art. 71b ust. 5-5b.

Następna zmiana dokonana została ustawą z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 137, poz. 1304) (...), a z dniem 30 lipca 2007 r. art. 17 ust 3a uzyskał kształt, który (jedynie z drobną stylistyczną zmianą) obowiązuje do chwili obecnej (...).

Prześledzenie kierunku zmian wskazuje na stopniowe wprowadzenie regulacji polepszających położenie uczniów z najpoważniejszymi uszczerbkami zdrowotnymi – upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim oraz upośledzonych umysłowo i jednocześnie z innymi niepełnosprawnościami, realizujących obowiązek szkolny i obowiązek nauki w specjalnych placówkach, w tym w ośrodkach rewalidacyjno-wychowawczych. Początkowo gmina, w ramach realizacji zadań oświatowych zobowiązana była do zapewnienia takim uczniom bezpłatnego transportu pod opieką do najbliższej placówki. Potem ustawodawca uzupełnił to rozwiązanie wariantową możliwością dowożenia dziecka przez rodziców, refinansowaną przez gminę w zakresie kosztów przejazdu ucznia i opiekuna środkami komunikacji publicznej, nadal jednak tylko do najbliższej placówki. Wreszcie, w wyniku nowelizacji, której interpretacja jest przedmiotem rozstrzyganego zagadnienia, pominął zastrzeżenie, ograniczające obowiązki gminy w wypadku uczniów głęboko upośledzonych i tych, u których upośledzenie sprzężone jest z niepełnosprawnościami, do organizacji dowozu pod opieką jedynie do najbliższego ośrodka.

Zrezygnował także z określenia w ustawie zasad zwrotu kosztów dowozu realizowanego przez rodziców lub opiekunów do wydatków na komunikację publiczną ucznia i opiekuna, pozostawiając ustalenie zasad rozliczenia tych kosztów umownym uzgodnieniom pomiędzy gminą a osobami sprawującymi opiekę nad uczniem i organizującymi jego transport pod opieką do ośrodka, w którym realizuje on obowiązek szkolny i obowiązek nauki. W rezultacie, jak trafnie wywiódł Sąd Okręgowy dokonując językowej wykładni art. 17 ust. 3a pkt 2 i 3 ustawy, jego obecna treść kształtuje dwa obowiązki gminy. Pierwszy obejmuje zapewnienie uczniowi upośledzonemu w stopniu głębokim, a także takiemu, którego upośledzenie sprzężone jest z innymi niepełnosprawnościami, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka umożliwiającego wypełnienie obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. Przy tym nie musi to być ośrodek położony najbliżej, takie bowiem zastrzeżenie zostało wyeliminowane w wyniku nowelizacji przepisu. Wybór ośrodka nie stanowi uprawnienia gminy, lecz osób, do których należy podejmowanie decyzji w imieniu ucznia w wykonaniu konstytucyjnie gwarantowanego prawa do nauki i wyboru szkoły (art. 70 ust. 1 i 3 Konstytucji). Biorąc jednak pod uwagę ograniczenia, jakie stwarza głębokie upośledzenie, obawy, że wybór rodziców lub opiekunów padnie na ośrodek położony daleko i obowiązki gminy w zakresie transportu pod opieką będą w związku z tym szczególnie uciążliwe i kosztowne, należy uznać za nieuzasadnione.

Drugim, alternatywnym obowiązkiem gminy, aktualizującym się, jeśli rodzice lub opiekunowie ucznia upośledzonego w stopniu głębokim zdecydują się sami zorganizować dziecku odpowiedni dowóz do placówki, w której odbywa zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze, 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. Taki pogląd wyrażany jest w orzeczeniach sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Warszawie z dnia 16 stycznia 2008 r., VIII SA/Wa 614/07, nie publ. i w Bydgoszczy z dnia 16 kwietnia 2008 r., II SA/Bd 1000/07, nie publ. oraz z dnia 5 czerwca 2008 r., II SA/Bd 211/08, nie publ.).

Wykładnia językowa omawianego przepisu, mająca pierwszeństwo przed innymi rodzajami wykładni (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 2004 r., V CA 1/04, nie publ.), jest zgodna z wnioskami płynącymi z analizy zmian art. 17 ust. 3a u.s.o. Jest także prokonstytucyjna, ponieważ uzyskany wynik uwzględnia ciążący na władzy publicznej obowiązek udzielania zgodnie z ustawą pomocy osobom niepełnosprawnym w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Tej dyrektywy nie wypełnia rozważana przez Sąd Okręgowy propozycja wyłożenia omawianego przepisu wbrew jego językowemu znaczeniu i w celu ograniczenia praw przyznaných osobom niepełnosprawnym, najciężej dotkniętym przez los, uzasadniona potrzebą ochrony majątkowych interesów gminy. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej (Sejm V kadencji, druk nr 781) przyjęte w art. 17 ust. 3a pkt 2 i 3 u.s.o. rozwiązanie było działaniem zamierzonym, a związane z wprowadzonymi zmianami wzrost wydatków ze środków własnych gmin był oszacowany i brany pod uwagę przy uchwalaniu ustawy nowelizującej, nie może więc być argumentem podważającym wyniki wykładni językowej. Takiego waloru nie ma też odmienne potraktowanie dzieci niepełnosprawnych, które kształcą się w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych (art. 17 ust. 3a pkt 1 u.s.o.). Stan i potrzeby tych uczniów są inne, a kryterium odnoszące się do stopnia ich upośledzenia i niepełnosprawności usprawiedliwia udzielenie większej pomocy dzieciom dotkniętym najcięższymi postaciami niepełnosprawności.

Również wskazywany przez Sąd Okręgowy brak spójności pomiędzy obowiązkami gminy uregulowanymi w art. 17 ust. 3a pkt 2 i 3 u.o.s. a obowiązkami określonymi w art. 14a ust. 4 u.o.s., dotyczącymi obowiązku zapewnienia sześciolatnim dzieciom upośledzonym w stopniu głębokim dowozu do placówki, w której realizować może obowiązek przedszkolny lub zwrotu kosztów przejazdu ucznia i opiekuna środkami komunikacji publicznej, nie może prowadzić do interpretacji *contra legem* przepisu korzystniej regulującego zasady pomocy gminy dla ucznia dotkniętego upośledzeniem w stopniu głębokim na dalszych etapach jego edukacji.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale.

