

Uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. I OPS 3/13

Obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu uczniów, o którym mowa w art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz 2572 ze zm.), gmina może wykonywać w ten sposób, że wyznaczy miejsca, z których uczniowie są przewożeni do szkoły, z tym że miejsca te nie mogą być w odległości od domu ucznia przekraczającej odległości określone w art. 17 ust. 1 tej ustawy.

Teza urzędowa

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie : Przewodniczący: sędzia NSA Roman Hauser
Sędziowie NSA: Małgorzata Borowiec Jerzy Bujko (sprawozdawca) Małgorzata Jaśkowska
Irena Kamińska (współsprawozdawca) Włodzimierz Ryms Marek Stojanowski Protokolant:
asystent sędziego Łukasz Mazur z udziałem prokuratora Prokuratury Generalnej Lucjana Nowakowskiego po rozpoznaniu w dniu 9 grudnia 2013 r. na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej wniosku Rzecznika Praw Dziecka o podjęcie na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) uchwały mającej na celu wyjaśnienie: "Czy przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, regulujące obowiązek gminy zapewnienia dzieciom dojazdu do szkoły i przedszkola, zezwalają na realizację tego obowiązku przez wyznaczenie punktów zbiorczych oddalonych od miejsca zamieszkania tych dzieci, a w szczególności jak w tym kontekście należy interpretować zawarte w przepisach art. 14a i 17 przywołanej ustawy określenie "droga dziecka z domu do szkoły"?" podjął następującą uchwałę: 1. Obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu uczniów, o którym mowa w art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), gmina może wykonywać w ten sposób, że wyznaczy miejsca, z których uczniowie są przewożeni do szkoły, z tym że miejsca te nie mogą być w odległości od domu ucznia przekraczającej odległości określone w art. 17 ust. 2 tej ustawy; 2. odmówić podjęcia uchwały w pozostałym zakresie. .

Uzasadnienie

Rzecznik Praw Dziecka działając na podstawie przepisów art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., dalej: P.p.s.a.) wystąpił z wnioskiem o podjęcie w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały wyjaśniającej treść przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych, to jest art. 14a i art. 17 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), przedstawiając zagadnienie prawne:

Czy przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, regulujące obowiązek gminy zapewnienia dzieciom dojazdu do szkoły i przedszkola, zezwalają na realizację tego obowiązku przez wyznaczenie punktów zbiorczych oddalonych od miejsca zamieszkania tych dzieci, a w szczególności jak w tym kontekście należy interpretować zawarte w przepisach art. 14a i 17 przywołanej ustawy określenie "droga dziecka z domu do szkoły"?

W uzasadnieniu Rzecznik wskazał na powstałe w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżności na tle stosowania przepisów art. 17 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty dotyczące sposobu realizacji obowiązku gmin zapewnienia dojazdu do przedszkoli i szkół dzieciom realizującym obowiązek rocznego wychowania przedszkolnego oraz obowiązek szkolny. Zgodnie z art. 14a ust. 3 tej ustawy, jeżeli droga pięcioletniego dziecka z domu do najbliższego publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego przekracza 3 km, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka lub zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice. Art. 17 ustawy o systemie oświaty reguluje natomiast obowiązki gmin względem dzieci realizujących obowiązek szkolny. Zgodnie z przepisem art. 17 ust. 3 w zw. z ust. 2 tej ustawy, jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, przekracza 3 km (w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych) lub 4 km (w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych i uczniów gimnazjów), obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. Niezależnie od odległości do szkoły lub przedszkola gmina jest zobowiązana zapewnić transport lub zwrot jego kosztów dzieciom niepełnosprawnym, dzieciom z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z niepełnosprawnością ruchową i z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym (art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a ustawy).

Rzecznik Praw Dziecka wskazał, że na tle stosowania przytoczonych wyżej unormowań ujawniły się wątpliwości i rozbieżności w wykładni prawa, których wyrazem są wskazane orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. I tak, w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 lipca 2008 r., sygn. akt [II SA/Ol 149/08](#) wyrażony został pogląd, że z art. 17 ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty wynika, iż gmina jest zobowiązana zapewnić dowóz dziecka, jeżeli droga dziecka z domu (a nie z żadnego innego punktu) do szkoły przekracza określone w tych przepisach odległości. Wywiązanie się przez gminę z tego obowiązku może więc nastąpić tylko w przypadku, jeżeli zapewni ona dziecku dojazd z domu do szkoły lub zapewni mu zwrot kosztów dojazdu środkami komunikacji publicznej. W sprawie, w której zapadł omawiany wyrok, uczeń dojeżdżał do gimnazjum oddalonego od jego miejsca zamieszkania o 10 km, a najbliższy przystanek PKS-u był oddalony o około 3 km od jego domu. Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, iż nie stanowi wykonania przez gminę obowiązków wynikających z omawianych przepisów zwrot kosztów dojazdu autobusem PKS, który nie dojeżdża do miejscowości, w której zamieszkuje dziecko. W ocenie Sądu dziecko powinno być dowożone spod domu do szkoły, a odległości przewidziane w art. 17 ust. 2 ustawy nie mogą być traktowane jako dopuszczalna, maksymalna droga ucznia do przystanku autobusowego lub wyznaczonego punktu zbiorczego.

Przedstawione w tym wyroku stanowisko w pełni podzielił Naczelny Sąd Administracyjny oddalając wyrokiem z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt [I OSK 1218/08](#) skargę kasacyjną od wyroku Sądu I instancji. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że intencją ustawodawcy było zapewnienie w miarę możliwości bezpłatnego transportu i opieki na całej długości drogi dzieci z domu do szkoły. Wobec tego gmina nie może spełnić swego obowiązku przez zorganizowanie punktów zbiorczych w odległościach nieprzekraczających wskazanych w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

Podobne stanowisko zostało zawarte w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2012 r., sygn. akt [III SA/Gd 470/11](#), gdzie

Sąd stwierdził, iż gmina nie wywiązuje się z obowiązku dowożenia ucznia z domu do szkoły oddalonej o 7 km, skoro uczeń ten musi samodzielnie i bez opieki dostać się do punktu zbiorczego znajdującego się około 2,6 km od domu, czyli mniejszej niż wskazane w art. 17 ust. 2 ustawy.

Odmienne stanowisko wyrażono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. akt [I OSK 699/12](#), wydanym na skutek rozpoznania skargi kasacyjnej gminy wniesionej od wymienionego wyżej wyroku WSA w Gdańsku, sygn. akt [III SA/Gd 470/11](#). NSA stwierdził, iż nie istnieją żadne racjonalne powody do zaakceptowania poglądu, iż zwrot "z domu do szkoły" należało rozumieć w każdym wypadku jako drogę z domu, w którym mieszka dziecko, do budynku szkoły. W wyroku tym przyjęto, że gmina czyni zadość swojemu obowiązkowi, gdy "droga jaką pokona dziecko z domu do miejsca (punktu) zbiórki nie przekroczy odległości wymienionych w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty".

Rzecznik Praw Dziecka stwierdził, iż ostatnio wymienione orzeczenie jest obecnie najczęściej powoływane przez gminy przy wykładni przepisów art. 14a i art. 17 ustawy o systemie oświaty. Jest to jednak interpretacja mniej korzystna z punktu widzenia dobra małoletnich, gdyż zakłada konieczność pokonywania przez nich nawet znacznych odległości. Jednocześnie praktyka organizowania punktów zbiorczych nie znajduje umocowania w przepisach ustawowych. Zdaniem Rzecznika przy wykładni wskazanych przepisów należy kierować się dobrem dziecka, jako pierwszoplanową wartością. Mając na względzie wskazane wyżej rozbieżności w wykładni przepisów oraz przytoczone argumenty Rzecznik Praw Dziecka wniósł o podjęcie uchwały zawierającej rozstrzygnięcie postawionego we wniosku problemu.

Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu i przedstawił następujące stanowisko: "Przepisy ustawy z dnia 17 września 1991 r. o systemie oświaty regulujące obowiązek gminy zapewnienia dzieciom dojazdu do szkoły i przedszkola pozwalają na realizację tego obowiązku przez wyznaczenie punktów zbiorczych oddalonych od miejsca zamieszkania uczniów o mniej niż maksymalne odległości wynikające z art. 14a ust. 2 i 17 ust. 2 ustawy. Zawarte w przepisach art. 14a ust. 2 i 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty określenie "droga dziecka z domu do szkoły" odnosi się do sposobu liczenia odległości, po przekroczeniu której na gminie spoczywa obowiązek zorganizowania dojazdu (jest to zatem faktyczna odległość pomiędzy domem ucznia a przedszkolem lub szkołą). Określenie to nie odnosi się do trasy przejazdu pojazdu, którym gmina zapewnia transport".

Prokurator Prokuratury Generalnej wniósł o podjęcie uchwały: " W świetle art. 17 ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty gmina zapewniająca bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu dziecka z domu do szkoły, jest uprawniona do organizacji punktów zbiorczych uprawnionych do skorzystania z przewozu dzieci, o ile ich droga z domu do tego miejsca nie przekracza odległości, o których mowa w art. 17 ust. 2 tej ustawy", a ponadto podniósł, że należy odmówić podjęcia uchwały w pozostałym zakresie, ponieważ wnioskodawca nie wykazał, iż rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczy także stosowania art. 14a ustawy o systemie oświaty.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje:

Przedstawione przez Rzecznika Praw Dziecka zagadnienie prawne zostało objęte wnioskiem uprawnionego podmiotu i w zasadzie spełnia warunki przewidziane w art. 15 § 1 pkt 2 w związku z art. 264 § 2 p.p.s.a. W obecnie obowiązującym stanie prawnym (art. 264 § 2 p.p.s.a.) Rzecznik Praw Dziecka jest uprawniony do wystąpienia o podjęcie przez skład

powiększony Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały wyjaśniającej wątpliwości powstałe na tle rozbieżności w stosowaniu przez sądy administracyjne przepisów prawa. Wnioskodawca wykazał też, że rozbieżna wykładnia przepisów zawartych w art. 17 ustawy o systemie oświaty nie może być usunięta w drodze instancyjnej, skoro różne składy Naczelnego Sądu Administracyjnego nadawały różną treść tym przepisom, kształtując jednocześnie różną praktykę ich stosowania przez wojewódzkie sądy administracyjne i jednostki samorządu terytorialnego. Dotyczy to jednak tylko części przedstawionego zagadnienia obejmującej art. 17 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, regulujący obowiązek dowożenia do szkół uczniów szkół podstawowych i gimnazjów. Ze wskazanego we wniosku orzecznictwa sądów administracyjnych wynika bowiem, iż rozbieżność w orzecznictwie powstała na tle stosowania przepisu art. 17 ustawy o systemie oświaty, regulującego obowiązek gminy związany z dowożeniem uczniów do szkół. W tym zakresie zaistniały więc podstawy z art. 15 § 1 pkt 2 i art. 264 § 2 p.p.s.a. do podjęcia uchwały wyjaśniającej treść przepisów prawnych. Wątpliwości dotyczące stosowania przepisów nie powstały natomiast na tle regulacji prawnych dotyczących obowiązków związanych z dowożeniem dzieci do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach, regulowanych art. 14a ustawy o systemie oświaty, gdyż nie wskazano orzecznictwa sądowego dotyczącego realizacji tego obowiązku. Jest on wprawdzie regulowany analogicznie jak obowiązek dowożenia uczniów, lecz wynika z innych przepisów. Dlatego w tym zakresie brak było podstaw do podjęcia uchwały i Naczelny Sąd Administracyjny na mocy art. 267 p.p.s.a. odmówił podjęcia uchwały w tym zakresie.

Udzielenie odpowiedzi na postawione pytanie dotyczące obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu uczniów wymaga podkreślenia następujących kwestii.

Rozważany zakres obowiązków gmin związany z dowozem dzieci i młodzieży do szkół wiąże się z realizacją konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 Konstytucji RP). Zgodnie bowiem z przepisem art. 70 ust. 4 Konstytucji władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa.

Zasadnicze kwestie związane z organizacją oświaty regulują przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, dalej ustawa. Zarówno ta ustawa w art. 5 ust. 5, jak i art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013, poz. 594 ze zm.) zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów zaliczyły do zadań własnych gmin, zgodnie z zasadą określoną w art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. W szczególności gminy ustalają sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz sieć szkół podstawowych i gimnazjów (art. 14a ust. 1 i art. 17 ust. 1 ustawy). Sieć ta powinna być odpowiednio gęsta, ponieważ droga pięcioletniego dziecka do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole lub innej formy wychowania przedszkolnego nie powinna przekraczać 3 km (art. 14a ust. 2 zdanie 2 ustawy). Odpowiednio droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać 3 km – w przypadku uczniów klas I–IV szkół podstawowych i 4 km – w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych i uczniów gimnazjów (art. 17 ust. 2 ustawy). Konsekwencją niezrealizowania odpowiednio gęstej sieci placówek oświatowych jest obciążenie gmin obowiązkiem bezpłatnego transportu dzieci mieszkających w odległości od szkół przekraczającej odległość określoną w ustawie, z jednoczesnym zapewnieniem im opieki albo ewentualnie, zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej (art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy). W stosunku do dzieci uczęszczających do szkół obowiązek ich dowożenia lub

zwrotu kosztów przejazdu powstaje, gdy droga dziecka do szkoły przekracza odległości wskazane w art. 17 ust. 2 w zawiązku z art. 17 ust. 3 ustawy.

Rozważań co do sposobu wykonania przez gminy obowiązków związanych z dowozem dzieci do szkół nie można oprzeć wyłącznie na językowej wykładni przepisu art. 17 ust. 3 ustawy. Wykładnia taka nie dałaby bowiem odpowiedzi na postawione pytanie.

Zakres obowiązków gmin związanych z dowożeniem dzieci do placówek oświatowych nie wynika wprost z przepisu art. 17 ust. 3 ustawy. Przepis ten stanowi bowiem, iż obowiązek ten powstaje wówczas, gdy droga dziecka z domu do szkoły przekracza wskazane w ustawie odległości, lecz nie stwierdzają jednoznacznie, że bezpłatny transport ma nastąpić na całej drodze z domu do szkoły. Czym innym jest bowiem powstanie obowiązku dowozu dzieci do szkoły, a czym innym jest zakres i forma realizacji tego obowiązku. Wykonanie nałożonych na gminy obowiązków musi uwzględniać rzeczywiste możliwości tych gmin i istniejące warunki społeczno-gospodarcze. Znaczna część ludności mieszka we wsiach lub w innych małych miejscowościach, niejednokrotnie w zabudowie rozproszonej (kolonijnej). Zabieranie każdego dziecka uprawnionego do bezpłatnego dojazdu do szkoły spod jego domu niezwykle utrudniłoby i przedłużyło czas dojazdu do placówki oświatowej. Należy przy tym zauważyć, iż w warunkach wiejskiej zabudowy rozproszonej dzieci dojeżdżające środkami komunikacji publicznej zwykle samodzielnie dochodzą do przystanków autobusowych czy kolejowych z pewnej odległości od domów. Ustawodawca uwzględnił przy tym w ustawie o systemie oświaty, iż w istniejących warunkach nawet małe dzieci muszą samodzielnie lub pod opieką rodziców przebyć znaczną drogę do szkoły lub przedszkola, byleby nie przekraczała ona odległości 3 lub 4 km. W tej sytuacji żadne racjonalne względy nie mogą przemawiać za tym, by dzieci mieszkające w dalszej odległości – niż wskazana w art. 17 ust. 2 ustawy, uprawnione do bezpłatnego transportu na koszt gminy, nie mogły przejść pewnej odległości do przystanku komunikacji publicznej lub innego wyznaczonego przez gminę punktu zbiórki. Przyjęcie, że uprawnieni do bezpłatnego transportu muszą być odbierani spod domów i gmina nie może wyznaczyć im odpowiednich miejsc zbiórki nadmiernie faworyzowałoby ich w stosunku do dzieci, które muszą dochodzić do szkoły niejednokrotnie na odległość zbliżoną do 3 lub 4 km. Dochodziłoby więc do takich sytuacji, jak wskazana w stanie faktycznym sprawy [III SA/Gd 470/11](#), w której przyjęto, że uczeń gimnazjum oddalonego 7 km od miejsca zamieszkania nie ma obowiązku dojść do punktu zbiórki wyznaczonego w odległości 2,6 km od domu, gdy dzieci w wieku poniżej 10 lat muszą dochodzić do szkoły znajdującej się w podobnej odległości. Należy więc uznać za przekonywujące stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. akt [I OSK 699/12](#), że nie istnieją żadne racjonalne powody do zaakceptowania poglądu by zwrot "z domu do szkoły" należało rozumieć w każdy przypadku jako drogę z domu, w którym mieszka dziecko do budynku szkoły. Trudno założyć, by racjonalny ustawodawca z jednej strony zwolnił gminę z obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu lub zwrotu kosztów przejazdu w przypadku zachowania ustawowych odległości 3 lub 4 km, z drugiej zaś zobowiązał gminę do przewozu każdego dziecka spod domu do szkoły, pomimo tego, że odległość od domu dziecka do miejsca zbiórki w miejscowości, w której dziecko mieszka nie przekracza odległości 3 lub 4 km. Należy więc uznać, iż gmina może realizować swój obowiązek dowożenia dzieci przez wyznaczenie miejsc ich zbiórek, z których są one przewożone do szkoły.

Za możliwością wyznaczenia punktów zbiorczych dla dowożonych uczniów przemawia nadto i ten argument, iż zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy gmina może realizować swój obowiązek albo w postaci zapewnienia uczniom bezpłatnego transportu i opieki albo w postaci zwrotu

kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. Skoro więc uczniowie korzystający z tej drugiej formy muszą dochodzić do przystanków środków komunikacji publicznej, to żadne względy nie przemawiają za tym, by podobnie uczniowie dowożeni do szkoły nie mogli dochodzić do wyznaczonych miejsc zbiórek.

Ustalenie takich miejsc nie jest sprzeczne z ustawą, która nie reguluje szczegółowych kwestii związanych z organizacją dowożenia dzieci. Sprawy te mogą samodzielnie regulować organy samorządu gminnego w ramach przysługującej im zasady samodzielności (art. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Miejsca zbiórek dowożonych dzieci, w których zatrzymują się o ustalonej porze pojazdy wykonujące przewóz dzieci, powinny być ustalone w racjonalnej odległości od ich domów, zależnej od konkretnych warunków terenowych. Odległość ta nigdy jednak nie może przekraczać odległości wymienionych art. 17 ust. 2 ustawy, gdyż w przeciwnym wypadku doszłoby do zniweczenia całego zamysłu ustawodawcy, który polegał na zapewnieniu dzieciom bezpieczeństwa i możliwego komfortu przy korzystaniu ze świadczeń edukacyjnych.

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że gminy mogą realizować swój obowiązek dowożenia dzieci do szkół podstawowych i gimnazjów, określony w art. 17 ust. 3 ustawy, w ten sposób, iż zorganizują miejsca zbiórek, z których dzieci są przewożone do szkoły pod warunkiem, że miejsca te nie będą znajdowały się w większej odległości od ich domów, niż określone w art. 17 ust. 2 ustawy.

Mając powyższe względy na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 i art. 264 § 2 P.p.s.a., podjął uchwałę jak w sentencji.

Źródło: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>