



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Dziecka
Marek Michalak

ZEW/430/230-4/2013/AM

Warszawa, 18 kwietnia 2013 roku

Pan
Roman Hauser
Prezes Naczelnego
Sądu Administracyjnego
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

WNIOSEK RZECZNIKA PRAW DZIECKA

**o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało
rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych**

Na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.)

wnoszę

o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, tj. art. 14a i art. 17 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, i udzielenie odpowiedzi na pytanie:

Czy przepisy ustawy z 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”?

UZASADNIENIE

Przedstawione do rozstrzygnięcia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu zagadnienie prawne dotyczy realizacji obowiązku gmin zapewnienia dojazdu do przedszkola i szkoły dzieciom realizującym obowiązek rocznego wychowania przedszkolnego oraz obowiązek szkolny. Kwestie te unormowane zostały w art. 14a oraz art. 17 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Zgodnie z art. 14a ust. 3 tej ustawy, obowiązek gminy zorganizowania bezpłatnego transportu i opieki bądź zwrotu kosztów tego transportu i opieki (jeżeli dowożenie zapewniają rodzice) powstaje, gdy droga dziecka pięcioletniego z domu do najbliższego publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub publicznej, innej formy wychowania przedszkolnego przekracza 3 km. Gdy chodzi o dzieci realizujące obowiązek szkolny, zgodnie z art. 17 ust. 2 i 3 powołanej ustawy, konieczność zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki lub zwrotu kosztów transportu powstaje, gdy droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, przekracza 3 km (w odniesieniu do dzieci klas I-IV szkół podstawowych) lub 4 km (w odniesieniu do dzieci klas V i VI oraz uczniów gimnazjów). 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, z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym (art. 14a ust 4 i art. 17 ust. 3a ustawy).

Na gruncie stosowania przytoczonych wyżej unormowań ujawniły się wątpliwości interpretacyjne oraz rozbieżności w wykładni, których wyrazem były orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 lipca 2008 r. (II SA/Ol 149/08) wyrażony został następujący pogląd: „Treści art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty nie można interpretować w oderwaniu [od] ust. 2 tego artykułu. Z ustępu 2 wynika zaś, że gmina jest zobowiązana zapewnić dowóz dziecka, jeżeli droga dziecka z domu (a nie żadnego innego punktu) do szkoły przekracza określone w tym przepisie odległości. W związku z tym wywiązanie się gminy ze spoczywającego na niej obowiązku może nastąpić tylko w przypadku, jeżeli zapewni dojazd dziecka z domu do szkoły, bądź też zapewni zwrot [kosztów dojazdu] środkami komunikacji publicznej, o ile takie dojeżdżają do miejsca jego zamieszkania”. W przytoczonym orzeczeniu, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie uznał, że stosownie do regulacji art. 17 ustawy o systemie oświaty, w przypadku dzieci szkolnych gmina może zrealizować swój obowiązek bądź przez zapewnienie transportu, bądź przez zwrot jego kosztów. W przedmiotowej sprawie, gmina uznała, że wywiązuje się z obowiązku dowozu gimnazjalisty do szkoły, gdyż finansuje jego przejazd środkiem komunikacji publicznej. Należy jednak przy tym zauważyć, że autobus PKS nie dojeżdżał do miejscowości, w której mieszkało dziecko. Przystanek był oddalony o ok. 3 km od jego domu, a szkoła – o ok 10 km. Ponieważ małoletni uczęszczał do gimnazjum, znajdował zastosowanie omawiany art. 17

ust. 2, przyjmując w odniesieniu do dzieci w tym wieku maksymalną odległość 4 km z domu do szkoły. Co szczególnie istotne z punktu widzenia pytania będącego przedmiotem niniejszego wniosku, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie przyjął, że „nie stanowi wykonania przez gminę tego obowiązku zwrot kosztów [dojazdu] autobusem PKS, który nie dojeżdża do miejscowości, w której zamieszkuje dziecko”. Oznacza to, że w opinii sądu dziecko powinno być dowożone spod domu do szkoły, a odległości przewidziane w art. 17 ust. 2 omawianej ustawy, nie mogą być traktowane jako dopuszczalna maksymalna droga dziecka do przystanku lub punktu zbiorczego.

Przytoczone wyżej stanowisko podtrzymane zostało jeszcze dobitniej w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2009 r., (I OSK 1218/08), który orzekł w tym samym stanie faktycznym na skutek skargi kasacyjnej od omówionego wyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, wniesionej przez wójta gminy, na której niekorzyść zapadło to rozstrzygnięcie. Naczelny Sąd Administracyjny sformułował następujące tezy:

„1. Nie można zgodzić się, że gmina może wypełnić swój obowiązek dowożenia dzieci do szkoły przez zorganizowanie punktów zbiorczych w odległościach nie przekraczających tych wskazanych w art. 17 ust. 2 u.s.o.

2. Nie można zgodzić się z taką interpretacją przepisu art. 17 u.s.o., która pozwala gminie zamiast dowozu dzieci z ich miejsca zamieszkania do szkoły organizować jedynie punkty zbiorcze, do których dzieci muszą dojść same bez zapewnionej opieki.”

Naczelny Sąd Administracyjny, wydając swoje rozstrzygnięcie przyjął, że intencją ustawodawcy było zapewnienie w miarę możliwości bezpłatnego transportu i opieki **na całej długości drogi** dzieci do szkoły, a gmina nie może wypełnić swojego obowiązku dowożenia dzieci do szkoły przez zorganizowanie punktów zbiorczych w odległościach nie przekraczających tych wskazanych w art. 17 ust. 2 ustawy.

Podobny pogląd odnaleźć można w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2012 r. (III SA/Gd 470/11). Rozstrzygnięcie zapadło w sprawie, w której gmina zorganizowała dowóz dzieci do szkoły w ten sposób, że mała córka skarżącej musiała pieszo pokonywać odcinek 2,6 km z domu do miejsca zbiórki i dopiero z tego miejsca była dowożona do szkoły, oddalonej od domu o ok. 7 km. W opinii sądu, „nie można zgodzić się ze stanowiskiem organu, że zapewnienie dowozu i opieki nad dzieckiem z punktu zbiórki znajdującego się w odległości ok. 2,6 km od domu (czyli mniejszej niż wielkość parametrów determinujących powstanie obowiązku dowozu - 3 i 4 km) jest wypełnieniem obowiązku nałożonego na gminę

przepisem art. 17 ust. 3 ustawy”. Pierwszoplanowym zadaniem gminy jest zorganizowanie dowozu dzieci do szkoły niezależnie od obiektywnych trudności i wielkości posiadanych środków. Przepisów ustawy o systemie oświaty nie można rozumieć w taki sposób, że dopuszczają one pokonywanie znacznych odległości przez dziecko na piechotę.

Pewne przesunięcie akcentów w wykładni omawianych przepisów nastąpiło w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2012 r. (I OZ 105/12). W tezie tego orzeczenia, które dotyczy zapewnienia dowozu do szkoły dzieci niepełnosprawnych, zostało zawarte stwierdzenie, że „Intencją ustawodawcy było zapewnienie w miarę możliwości bezpłatnego transportu i opieki na całej długości drogi dzieci do szkoły”. Takie sformułowanie otwiera możliwość bardziej swobodnego realizowania przez gminy obowiązków, które są przedmiotem niniejszego wniosku.

Istotna zmiana w zakresie interpretacji przepisów ustawy o systemie oświaty normujących zapewnienie dzieciom transportu do szkoły nastąpiła w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2012 r. (I OSK 699/12). Naczelny Sąd Administracyjny orzekł w przedmiocie skargi kasacyjnej wójta gminy, na której niekorzyść zapadło omówione wyżej rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdyni (III SA/Gd 470/11). W tym jednak przypadku sąd kasacyjny uwzględnił argumenty skarżącej gminy. Przyjął, że „nie istnieją [...] żadne racjonalne powody do zaakceptowania poglądu [...], by analizowany zwrot "z domu do szkoły" należało rozumieć w każdym wypadku jako drogę z domu, w którym mieszka dziecko do budynku szkoły”. Wykładnia przepisów dokonana przez Naczelny Sąd Administracyjny oznacza, 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”.

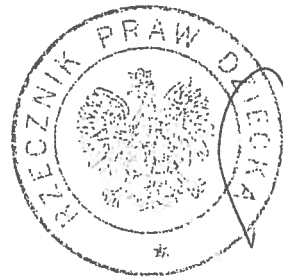
Z informacji uzyskanych przez Rzecznika Praw Dziecka wynika, że ostatnie z omówionych orzeczeń (wyrok NSA z 20 czerwca 2012 r., I OSK 699/12) jest obecnie najczęściej przyjmowane przez gminy przy wykładni przepisów art. 14a i art. 17 ustawy o systemie oświaty w ramach organizacji dojazdu dzieci do szkół. Jest to zarazem interpretacja mniej korzystna z punktu widzenia dobra małoletnich, gdyż w praktyce może oznaczać konieczność pokonywania przez nich samodzielnie nawet znacznych odległości (w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów nawet do 4 km). Praktyka organizowania punktów zbiórek nie znajduje umocowania w przepisach ustawowych.

Rzecznik Praw Dziecka stoi na stanowisku, że wykładnia omawianych w niniejszym wniosku przepisów powinna uwzględniać dobro dziecka jako pierwszoplanową wartość.

Pogląd taki można odnaleźć np. w treści orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2012 r. (III SA/Gd 470/11), w którym zawarte zostało następujące stwierdzenie: „Obowiązek określony w art. 17 ust. 3 u.s.o. gmina musi spełniać niezależnie od obiektywnych trudności i wielkości posiadanych środków”.

Mając na uwadze opisane wyżej rozbieżności w wykładni przepisów oraz przytoczone argumenty, wnoszę o podjęcie przez Naczelną Sąd Administracyjny uchwały zawierającej rozstrzygnięcie problemu postawionego na wstępie.

Z wyprzedzeniem szanunku



Marek Piaskowski