

I OSK 699/12 - Wyrok

Data orzeczenia	2012-06-20
Data wpływu	2012-03-21
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Jan Paweł Tarno Leszek Kiermaszek /sprawozdawca/ Maria Wiśniewska /przewodniczący/
Symbol z opisem	6146 Sprawy uczniów
Hasła tematyczne	Oświata
Sygn. powiązane	III SA/Gd 470/11
Skarżony organ	Wójt Gminy
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony wyrok i oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2004 nr 256 poz 2572; art. 17 ust. 2 i 3; Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty - tekst jednolity

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Maria Wiśniewska
Sędziowie sędzia NSA Jan Paweł Tarno sędzia del. NSA Leszek Kiermaszek (spr.)
Protokolant sekretarz sądowy Joanna Drapczyńska po rozpoznaniu w dniu 20 czerwca 2012 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Wójta Gminy P. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2012 r. sygn. akt III SA/Gd 470/11 w sprawie ze skargi W. M. na czynność Wójta Gminy P. z dnia [...] września 2011 r. nr [...] w przedmiocie dowozu dziecka do szkoły uchyla zaskarżony wyrok i oddala skargę.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 19 stycznia 2012 r., sygn. akt III SA/Gd 470/11 po rozpoznaniu sprawy ze skargi W. M. stwierdził bezskuteczność czynności Wójta Gminy P. z dnia [...] września 2011 r. nr [...] w przedmiocie odmowy zapewnienia małoletniej N. M. bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do gimnazjum i z powrotem oraz zasądził od organu administracji na rzecz skarżącej kwotę 200 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania. W uzasadnieniu tego wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny przytoczył następujący stan sprawy:

W. i K. M. pismem z dnia 19 lipca 2011 r. zwrócili się do Wójta Gminy P. o uwzględnienie w dowozach szkolnych ich córki N., rozpoczynającej we wrześniu 2011 r. naukę w Gimnazjum w P. W odpowiedzi na to wystąpienie Wójt tej Gminy w piśmie z dnia 1 września 2011 r. poinformował wnioskujących, że ich córka została objęta dowozem z przystanku przy Szkole Podstawowej w T.

W. M. sprzeciwiła się pokonywaniu przez córkę drogi o długości 2,6 km dzielącej dom od przystanku autobusowego, domagając się, by córka dowożona była do szkoły spod domu.

Pismem z dnia [...] września 2011 r. nr [...] Wójt Gminy P. odmówił uwzględnienia tego żądania podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko, a do pisma przesłanego wnioskującej załączył kopię opinii prawnej w tej sprawie.

W. i K. M. w dniu 21 września 2011 r. wezwali pisemnie Wójta Gminy P. do usunięcia naruszenia prawa wskazując, że odmówiono im przyznania uprawnienia wynikającego z mocy prawa. W odpowiedzi na wezwanie zastępcy Wójta Gminy P. w dniu 26 września 2011 r. ponownie przesłał kopię opinii prawnej potwierdzającej jego stanowisko.

W. M. wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku na wymienioną czynność Wójta Gminy P. z dnia [...] września 2011 r. W uzasadnieniu skargi wskazała, że zaproponowany przez Gminę dowóz dziecka do szkoły miałby odbywać się w ten sposób, że dziecko samo codziennie pokonywałoby odcinek ok. 2,8 km, biegnący także przez tereny leśne i pola, z domu do miejsca zbiórki, wyznaczonego przez Gminę. Oznacza to, że odległość 7 km dzieląca dom dziecka od szkoły została by podzielona w praktyce na dwa odcinki – od domu do punktu zbiórki, który dziecko miałoby pokonywać samodzielnie, bez opieki i od punktu zbiórki do szkoły. W ocenie skarżącej stanowisko Wójta Gminy jest sprzeczne z brzmieniem przepisów ustawy o systemie oświaty oraz intencją ustawodawcy, co także wynika z cytowanych w opinii przekazanej skarżącej orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 15 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/OI 149/08 oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1218/08. Skarżąca podkreśliła, że z wyroku NSA wynika, że gmina nie może wypełnić swojego obowiązku organizując punkty zbiorcze w odległościach nie przekraczających tych, które zostały wskazane w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), ani przez organizowanie jedynie punktów zbiorczych, zamiast dowozu dzieci z ich miejsca zamieszkania. Ponadto gmina musi realizować swoje obowiązki bez względu na obiektywne trudności oraz na to, czy posiada odpowiednie środki na ten cel.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy P. wnosząc o jej oddalenie wskazał na bezzasadność żądania skarżącej dowozu dziecka do szkoły spod domu, albowiem w T. przy szkole funkcjonuje zorganizowany punkt zbiórki uczniów dowożonych z miejscowości T. do Gimnazjum w P. W Gminie P. codziennie dowożonych do szkół jest prawie 300 dzieci, autobusy pokonują prawie 670 km. Pierwsze z wsiadających dzieci musi wstać prawie godzinę wcześniej od pozostałych, bowiem kurs trwa prawie godzinę. W ocenie organu z powołanego przez skarżącą wyroku NSA wynika, że punkty zbiórki muszą być zorganizowane w odległości od domu nie większej niż 3 i 4 km, o jakich mowa w ustawie oraz że dowóz winien odbywać się z miejscowości, w której dziecko mieszka. Warunki te w niniejszej sprawie zostały zachowane, gdyż odległość którą samodzielnie miałaby pokonać córka skarżącej jest mniejsza od odległości, którą zgodnie z prawem jest możliwa do pokonania przez ucznia I klasy szkoły podstawowej. Zdaniem organu organizacja dowozu może przewidywać istnienie punktów zbiorczych, przy czym muszą być one zlokalizowane w obszarze administracyjnym miejscowości, w której zamieszkuje dziecko oraz w odległości od domu nieprzekraczającej 3 km w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych oraz 4 km w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych i gimnazjów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w pisemnych motywach wyroku uwzględniającego skargę wskazał, że zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać: 3 km - w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych (pkt 1) oraz 4 km - w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów (pkt 2). Z kolei art. 17 ust. 3 tej ustawy stanowi, że jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, przekracza odległości wymienione w ust. 2, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej.

Sąd pierwszej instancji zauważył, że w rozpatrywanej sprawie nie jest okolicznością sporną, że droga małoletniej N. M. z domu do Gimnazjum w P. przekracza 4 km, zatem Gmina powinna zapewnić jej dowóz i opiekę, o jakiej mowa w art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Spór dotyczy natomiast kwestii, czy Gmina wywiązuje się z powyższego obowiązku organizując dowóz i opiekę uczniowi gimnazjum z punktu zbiórki znajdującego się od jego domu w odległości ok. 2,6 km, czyli nie przekraczającego 4 km, o jakich mowa w ustawie. Uznając, że przedmiotowy obowiązek nie został przez Gminę P. zrealizowany Sąd ten zwrócił uwagę, że

ustawa o systemie oświaty nie posługuje się wskazanym przez organ pojęciem "zamieszkanie" czy "miejsce zamieszkania". Natomiast nałożenie na gminę obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki dziecku wiąże się z unormowaniem zawartym w art. 17 ust. 2 cyt. ustawy, w którym zawarte jest odniesienie do odległości "drogi dziecka z domu do szkoły", nie zaś z jakiegoś innego punktu, np. miejscowości zamieszkania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny nie zgodził 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 o systemie oświaty. Jako bezzasadną uznał także argumentację organu, że realizacja przedmiotowego obowiązku w sposób wskazany przez skarżącą spowoduje trudności organizacyjne, że będzie to odbywać się kosztem innych dzieci. Obowiązek ten gmina musi bowiem spełniać niezależnie od obiektywnych trudności i wielkości posiadanych środków. Następnie za chybioną uznał również argumentację organu, zgodnie z którą odległość usytuowania obecnego punktu zbiórki od domu N. M. jest mniejsza niż wskazana przez ustawodawcę. Intencją ustawodawcy w ramach przedmiotowej regulacji było bowiem jedynie zorganizowanie sieci szkół publicznych, aby znajdowały się one w pewnej racjonalnej odległości od domu dziecka. W przypadku gdy droga dziecka z domu do szkoły ma "normalną" odległość (art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty), to na rodzicach czy opiekunach spoczywa obowiązek zapewnienia opieki i transportu dziecka do szkoły oraz poniesienie kosztów przejazdu, zaś w przypadku przekroczenia tej odległości obowiązek ten zostaje przeniesiony na gminę. Odnosząc się z kolei do przywołanych wyroków NSA z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1218/08 i WSA w Olsztynie z dnia 15 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/OI 149/08 Sąd stwierdził, że z orzeczeń tych nie można wyprowadzić treści wskazywanych przez organ, zaś nawiązanie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego do pojęcia miejscowości zamieszkania dziecka należy odczytywać jedynie w odniesieniu do okoliczności rozpoznawanej sprawy.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 stycznia 2012 r. zaskarżył w całości Wójt Gminy P. W skardze kasacyjnej podniesione zostały zarzuty:

1) naruszenia przepisów postępowania:

- art. 146 § 1 w związku z art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) poprzez stwierdzenie bezskuteczności zaskarżonej czynności organu w sytuacji, w której N. M. ma zapewniony bezpłatny dowóz i opiekę do Gimnazjum w P. i z powrotem, tak jak wszystkie inne dzieci z terenu tej Gminy, poprzez system wyznaczonych punktów zbiorczych, do których o ustalonej z góry porze podejżdza szkolny autobus, zaś przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a w szczególności art. 17 ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty nie zawierają żadnego innego wzorca organizacji dowozów dzieci do szkół;

- art. 141 § 4 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez pominięcie w uzasadnieniu wyroku jednoznacznych wskazań co do właściwego wzorca organizacji dowozu N. M. do szkoły;

2) naruszenia prawa materialnego, tj. art. 17 ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że ustalony w sprawie sposób organizacji dowozu dziecka do szkoły poprzez zorganizowanie punktu zbiórki w odległości ok. 2,6 km od jej domu nie stanowi właściwej realizacji obowiązku gminy zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu.

Podnosząc te zarzuty wnoszący skargę kasacyjną wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w

całości i oddalenie skargi względnie o uchylenie tego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej jej autor wskazując na przekroczenie przez Sąd pierwszej instancji granic kognicji ustawowej zauważył, że ustawodawca nakładając na gminę obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki dzieci w czasie przewozu (art. 17 ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty) nie określił zasad, na jakich taki dowóz ma być realizowany. Wobec tego konkretne rozwiązanie zastosowane przez gminę w zakresie organizacji tego dowozu nie podlega sądowej kontroli. Nadto Sąd dokonując kontroli tej czynności odrzucił wszystkie argumenty organu wskazujące na sprawność organizacji dowozu i dobro wszystkich dzieci, jednocześnie kierując się przy wydaniu zaskarżonego orzeczenia przesłankami pozaprawnymi.

Wnoszący skargę kasacyjną zwrócił uwagę, że spełnienie warunku polegającego na odbiorze każdego dziecka bezpośrednio z domu jest nie tylko poza regulacją ustawową, ale nie jest możliwe do realizacji w praktyce. Wytknął przy tym brak wskazania przez Sąd, stosownie do regulacji art. 141 § 4 Ppsa, prawidłowego wzorca normatywnego realizacji tego obowiązku. W ocenie wnoszącego skargę kasacyjną racjonalny ustawodawca pozostawił kwestię sposobu organizacji dowozu dzieci do szkół gminom, albowiem ich organy najlepiej znają lokalne uwarunkowania komunikacyjne. Dopóki organizacja dowozu mieści się zatem w ogólnie nakreślonych ramach normatywnych to nie podlega ona kognicji sądów administracyjnych.

Skarżący kasacyjnie wskazał, że wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji, system organizacji dowozu dzieci do szkół na terenie Gminy P. jest zgodny z art. 17 ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty. W ustawie tej brak jest szczegółowego uregulowania, jak powinien zostać zorganizowany dowóz dzieci do szkoły, w szczególności w jakim miejscu powinny być zorganizowane punkty zbiórki. Przywołując wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1218/08 oraz definiując pojęcie miejscowości zwrócił uwagę, że wystarczy, iż punkt zbiórki będzie zorganizowany w odległości nie większej niż odpowiednio 3 i 4 km od domu. Ponadto dowóz winien odbywać się z miejscowości, w której dziecko mieszka. Zaakcentował, że w dotarciu dziecka do szkoły powinni współdziałać gmina i rodzice (opiekunowie), zaś ustawodawca dopuszcza pokonywanie pewnych odległości przez dziecko bez udziału gminy. Wskazał również, że sugerowana przez Sąd pierwszej instancji organizacja dowozów doprowadziłaby do jego paraliżu, albowiem w Gminie P. obowiązkiem dowozu objętych jest prawie 300 dzieci. Właściwa wykładnia art. 17 ust 2 i 3 ustawy o systemie oświaty prowadzi do wniosku, że o ile droga dziecka z domu do szkoły przekracza odległości wskazane w tej ustawie, bezwzględnym obowiązkiem gminy jest zapewnienie transportu i opieki, przy czym transport nie musi odbywać się bezpośrednio spod domu każdego z dowożonych dzieci. Lokalizacja punktów zbiorczych ma natomiast spełniać łącznie dwie przesłanki: ma być wyznaczona w obszarze administracyjnym miejscowości, w której zamieszkuje dziecko oraz w odległości od domu nie przekraczającej odpowiednio 3 i 4 km.

Autor skargi kasacyjnej zauważył, że w niniejszej sprawie spór między skarżącą i organem ma w istocie charakter pozamerytoryczny i w tym kontekście wskazał, że skarżąca jest bliską rodziną byłej Wójt Gminy.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną W. M. wniosła o jej oddalenie oraz zasądzenie od organu kosztów postępowania kasacyjnego. W jej uzasadnieniu podniosła, że przedmiotem kontroli Sądu pierwszej instancji nie był przyjęty przez organ sposób organizacji dowozu dzieci do szkoły, lecz będące jego następstwem pozbawienie córki uprawnienia do bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do Gimnazjum w P. i z powrotem.

Zdaniem W. M. Sąd pierwszej instancji nie przekroczył swych uprawnień, zaś zarzut braku zawarcia w zaskarżonym wyroku wskazań co do właściwego wzorca organizacji dowozu dzieci

do szkoły jest niezrozumiały, bowiem zagadnienie to nie było przedmiotem jej skargi ani rozstrzygnięcia Sądu. Organizacja dowozu dzieci do szkół i z powrotem musi odpowiadać przepisom ustawy o systemie oświaty, co może w konkretnym przypadku wiązać się z pewnymi trudnościami organizacyjnymi, lecz ich wystąpienie winno obciążać gminę, nie zaś dzieci i ich rodziców.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wniesiona w niniejszej sprawie skarga kasacyjna oparta została na obu podstawach wymienionych w art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270), zwanej dalej Ppsa.

W pierwszej więc kolejności należy się odnieść do zarzutów przeciwko zaskarżonemu wyrokowi postawionych w granicach podstawy naruszenia przepisów postępowania. Nie jest usprawiedliwiony zarzut naruszenia art. 141 § 4 Ppsa. Przepis ten określa elementy konstrukcyjne prawidłowo sporządzonego uzasadnienia wyroku, mianowicie sąd w pisemnych motywach powinien w sposób zwięzły przedstawić stan sprawy, zarzuty podniesione w skardze, stanowisko pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Wnoszący skargę kasacyjną zasadność swego zarzutu rozpatruje w tym, że Sąd pierwszej instancji podważając sposób zorganizowanego w Gminie P. dowozu uczniów do gimnazjum w uzasadnieniu wyroku nie zajął stanowiska co do właściwego wzorca organizacji dowozu, a tym samym nie wyjaśnił podstawy prawnej rozstrzygnięcia.

Z tak skonstruowanym zarzutem nie można się zgodzić. Analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku wskazuje, że Sąd pierwszej instancji w następstwie wykładni przepisów art. 17 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty

(tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) przyjął, że zapewnienie uczniowi bezpłatnego transportu z punktu zbiórki znajdującej się w odległości mniejszej niż 4 km nie jest wypełnieniem przez gminę obowiązku ustawowego, gdyż ustawa wymaga, aby droga dziecka z domu do gimnazjum nie przekraczała 4 km. Wojewódzki Sąd Administracyjny aczkolwiek nie wprost i w sposób bezpośredni wyjaśnił jednak, że jeśli droga dziecka z domu do gimnazjum, w którego obwodzie mieszka dziecko, przekracza 4 km rzeczą gminy jest zapewnić dziecku bezpłatny transport z domu do szkoły. Wskazał przy tym, że względy ekonomiczne czy też trudności organizacyjne nie mogą usprawiedliwiać dowozu "jedynie na trasie między szkołą a jakimś punktem znajdującym się w odległości nie większej niż 3 lub 4 km od domu dziecka". Zatem Sąd pierwszej instancji, odmiennie niż to postrzega wnoszący skargę kasacyjną, w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku opowiedział się także za właściwym sposobem zorganizowania dowozu dziecka do gimnazjum. Zupełnie oddzielnym zagadnieniem jest, czy treść przepisów art. 17 ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty upoważniała Sąd do odczytania w taki sposób normy prawnej wypływającej z tych przepisów. Jednakże podważenie oceny prawnej wyrażonej w wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego możliwe jest wyłącznie w ramach podstawy naruszenia prawa materialnego.

Te same uwagi należy odnieść do przedstawionej w skardze kasacyjnej argumentacji mającej uzasadniać zarzut naruszenia art. 146 § 1 w związku z art. 1 Ppsa przez to, że Sąd pierwszej instancji dokonał kontroli zaskarżonej czynności organu w oparciu o kryterium inne niż zgodności z prawem. Jakikolwiek fragment uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie upoważnia do prezentowania poglądu, by Sąd w oparciu o kryterium inne niż legalności, zgodnie z wymogiem zawartym w art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), dokonał kontroli zaskarżonej czynności Wójta Gminy P.

Usprawiedliwionym natomiast okazał się zarzut naruszenia materialnoprawnych przepisów art. 17 ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty przez ich błędną wykładnię.

W punkcie wyjścia rozważań należy stwierdzić, że do obowiązków rady gminy, zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, należy ustalenie planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę, a także określenie granic obwodów tych szkół, z wyjątkiem specjalnych, mających siedzibę na terenie gminy, a podejmując uchwałę w tym przedmiocie rada gminy winna uwzględnić skierowane do niej dyrektywy zawarte w ust. 1 i 2. Po pierwsze, sieć publicznych szkół winna być tak zorganizowana, aby umożliwić wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego (art. 17 ust. 1). Po drugie, 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). W sytuacji więc, gdy w wyniku ustalenia w planie sieci szkół prowadzonych przez gminę, że droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie mieszka, nie przekracza wymienionych wyżej odległości należy przyjąć, że gmina wypełnia ustawowy obowiązek organizując sieć szkół w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego. Dopiero wówczas, gdy gmina nie jest w stanie utworzyć wystarczającej liczby szkół i przez to nie zostały zachowane wymagane odległości (droga dziecka z domu do szkoły przekroczy odpowiednio 3 i 4 km), np. z powodów organizacyjnych czy też przyczyn ekonomicznych, to w takiej sytuacji na gminie spoczywa obowiązek zapewnienia transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkiem lokomocji publicznej. Ten alternatywny sposób zagwarantowania dzieciom zamieszkałym na terenie gminy spełnienia obowiązku szkolnego wynika z art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Zgodzić się należy z poglądem wnoszącego skargę kasacyjną, że samo zestawienie ust. 2 i ust. 3 art. 17 ustawy o systemie oświaty nie pozwala na ustalenie znaczenia i zakresu normatywnego treści tych przepisów w sposób przyjęty przez Sąd pierwszej instancji w zaskarżonym wyroku. Jak już zauważono ustawa wymaga, by droga dziecka z domu do szkoły nie przekraczała odległości określonych w ust. 2 (odpowiednio 3 lub 4 km). Oznacza to, że spełnienie tego warunku w trakcie organizacji sieci publicznych szkół prowadzonych przez gminy zwalnia gminę z obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki lub zwrotu kosztów przejazdu. Jeśli więc gmina nie będąc w stanie sprostać swemu obowiązkowi poprzez utworzenie wystarczającej liczby szkół organizuje bezpłatny transport i opiekę w taki sposób, że droga jaką dziecko pokonywać będzie do szkoły z domu, w którym mieszka nie przekroczy odległości, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, np. poprzez wyznaczenie miejsc (punktów zbiórki) w danej miejscowości, to tym samym nie naruszy ustawowego obowiązku. Sposób zorganizowania bezpłatnego transportu i opieki nie został uregulowany w ustawie, zagadnienie to ustawodawca pozostawił gminie, zastrzegając jedynie, że droga jaką dziecko pokonywać będzie do szkoły z domu, w którym mieszka nie może przekraczać odległości odpowiednio 3 lub 4 km.

Chodzi tu niewątpliwie o drogę pokonywaną przez dziecko samodzielnie (tzn. bez pomocy gminy), a więc drogę z domu bezpośrednio do szkoły albo drogę z domu do punktu zbiorczego, skąd dziecko jest zabierane przez autobus szkolny, bo od tego momentu dziecko znajduje się pod opieką szkoły. Podzielenie argumentacji skarżącej doprowadziłoby do sytuacji, że Gmina zwolniona byłaby od organizowania bezpłatnego transportu i opieki dziecka skarżącej uczęszczającej do Szkoły Podstawowej w T., zaś pomimo wyznaczenia obok tej Szkoły punktu zbiórki, z którego dzieci przewożone są do Gimnazjum w P., zmuszona byłaby organizować transport bezpośrednio z domu do gimnazjum. Mówiąc innymi słowami, to samo dziecko będąc w młodszym wieku musiałoby samo pokonywać odległość do szkoły lub być tam dowożone na koszt rodziców, zaś dziecko starsze, a więc i bardziej samodzielne, miałoby uprawnienie do bezpłatnego transportu organizowanego przez gminę na tej samej drodze do

szkoły. Wniosek ten jest niedopuszczalny na gruncie wykładni systemowej art. 17 ustawy o systemie oświaty.

Nie istnieją więc żadne racjonalne powody do zaakceptowania poglądu Sądu pierwszej instancji, by analizowany zwrot "z domu do szkoły" należało rozumieć w każdym wypadku jako drogę z domu, w którym mieszka dziecko do budynku szkoły. Zatem, by interpretowany zwrot oznaczał, że gmina zobowiązana jest zapewnić przewóz każdemu dziecku bezpośrednio z domu (miejsca zamieszkania) do budynku szkoły, pomimo tego, że następstwie zorganizowania bezpłatnego transportu i opieki droga jaką pokona dziecko z domu do miejsca (punktu zbiórki) nie przekroczy odległości wymienionych w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Zasadnie podniósł skarżący kasacyjnie, że 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 (punktu) zbiórki w miejscowości, w której dziecko mieszka nie przekracza odległości 3 lub 4 km. Z przytoczonych względów nie można podzielić odmiennego poglądu zaprezentowanego przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1022/09 – Lex nr 594840.

Zgodnie z art. 188 Ppsa, jeżeli nie ma naruszeń przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a zachodzi jedynie naruszenie prawa materialnego, Naczelny Sąd Administracyjny może uchylić zaskarżone orzeczenie i rozpoznać skargę. W rozpoznawanej sprawie taka sytuacja ma miejsce. Orzekając więc na podstawie stanu faktycznego przyjętego w zaskarżonym wyroku należy stwierdzić, że ustalony przez Gminę P. plan sieci publicznych gimnazjów z określeniem granic obwodów gimnazjów spowodował, że droga N. M. z domu do Gimnazjum w P., w którego obwodzie zamieszkuje, przekracza odległość 4 km (odległość ta wynosi ok. 7 km). Jednakże Gmina, mając na względzie ustawowy obowiązek umożliwienia wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego, zapewniła bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu organizując w T. obok Szkoły Podstawowej miejsce zbiórki, z którego dzieci z tej miejscowości przewożone są do Gimnazjum w P. Wobec tego, że droga dziecka skarżącej z domu do ustalonego miejsca zbiórki uczniów wynosi ok. 2,6 km, a ta okoliczność jest niesporna między stronami, przyjąć trzeba, że spełniony został wymóg wynikający z art. 17 ust. 2 pkt 4 w związku z ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

W tym stanie rzeczy skarga nie mogła odnieść zamierzonego skutku, gdyż zaskarżona czynność Wójta Gminy P. nie narusza prawa. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zatem zaskarżony wyrok i oddalił skargę na podstawie art. 188 w związku z art. 151 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.