

Tekst orzeczenia pochodzi z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 6 stycznia 2010 r.

I OSK 1022/09

1. Nałożenie na gminę obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu dzieci do szkoły nie może być rozważane w oderwaniu od obowiązku stworzenia sieci szkół publicznych na jej terenie i wyodrębnienia w jej ramach tzw. szkół obwodowych.

2. Ustawodawca wyznaczając system szkół obwodowych i tym samym zapewniając dostęp do edukacji, miał jednocześnie prawo ograniczenia obowiązku bezpłatnego dowozu dzieci tylko do tych szkół. Ciężarem skutków finansowych wyboru przez opiekunów dziecka innej szkoły niż szkoła obwodowa nie można zostać obciążona gmina.

LEX nr 594840

594840

Dz.U.2004.256.2572: art. 17 ust. 3

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Borowiec.

Sędziowie NSA: Jan Paweł Tarno, Tomasz Zbrojewski (spr.).

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu w dniu 6 stycznia 2010 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej E. S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 maja 2009 r. sygn. akt II SA/Sz 139/09 w sprawie ze skargi E. S. na czynność Burmistrza Wolina z dnia (...) stycznia 2009 r. nr (...) w przedmiocie bezpłatnego transportu dzieci do szkoły oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 6 maja 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie oddalił skargę E. S. na czynność Burmistrza Wolina z dnia (...) stycznia 2009 r. w przedmiocie bezpłatnego transportu dzieci do szkoły.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji przyjął następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Pismem z dnia (...) grudnia 2008 r. E. S. - Dyrektor Rodzinnego Domu Dziecka Nr (...) w W. zwróciła się do Burmistrza Miasta i Gminy Wolin z wnioskiem o zapewnienie bezpłatnego transportu, poczynawszy od dnia (...) stycznia 2009 r., do Szkoły Podstawowej w W. dla czworga wychowanków Rodzinnego Domu Dziecka. Strona podała, że dzieci są dowożone do szkoły na koszt i z ograniczeniem budżetu Rodzinnego Domu Dziecka, co stanowi oczywistą sprzeczność z obowiązującymi przepisami prawa.

W odpowiedzi na żądanie Burmistrz Miasta i Gminy Wolina. pismem z dnia (...) stycznia 2009 r. poinformował stronę, że nie ma podstaw prawnych do zapewnienia przez Gminę bezpłatnego transportu wychowanków Rodzinnego Domu Dziecka w W. do Szkoły Podstawowej w W. Powołując się na art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty organ wskazał, iż obowiązek bezpłatnego transportu i opieki dotyczy wyłącznie dowozu do szkoły obwodowej, którą - dla uczniów zamieszkałych w W. - zgodnie z uchwałą Rady Gminy w Wolinie Nr (...) - jest publiczna Szkoła Podstawowa w D. W związku z tym, że dla podopiecznych wybrana została nauka w publicznej Szkole Podstawowej w W., konsekwencje tego wyboru musi ponosić Dyrektor Rodzinnego Domu Dziecka, w tym zapewnić dowóz do szkoły we własnym zakresie. Zaproponowane we wniosku rozwiązanie mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której z jednej miejscowości uczniów należałoby dowozić bezpłatnie do kilku szkół, również poza teren gminy czy powiatu.

Pismem z dnia (...) stycznia 2009 r. E. S. wezwała Burmistrza Miasta i Gminy Wolin do usunięcia naruszenia prawa wynikającego ze stanowiska zawartego w piśmie z dnia (...) stycznia 2009 r. w sprawie odmowy bezpłatnej opieki i dowozu do publicznej Szkoły Podstawowej w W. czworga wychowanków Rodzinnego Domu Dziecka.

W odpowiedzi na wezwanie Burmistrz Wolina stwierdził, że nie znajduje przesłanek stwierdzenia naruszenia prawa. Ustawodawca nie przewidział sytuacji, aby gmina miała obowiązek zapewnienia bezpłatnego dowozu dzieci w sytuacji, gdy szkoła do której dziecko uczęszcza położona jest bliżej niż szkoła, w obwodzie której mieszka. Co prawda art. 3 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka nakazuje we wszystkich działaniach dotyczących dzieci najlepsze zabezpieczenie ich interesów, ale ust. 3 nakłada obowiązek stosowania tych działań do norm ustanowionych przez kompetentne władze. Burmistrz dodał, że przychyłając się do prośby dowozu podopiecznych Rodzinnego Domu Dziecka w W. do szkoły w Wolinie naruszyłby zasadę praworządności i sprawiedliwości w stosunku do innych dzieci, spełniających obowiązek szkolny z wyboru opiekunów w innych szkołach niż obwodowe i dojeżdżających do nich na koszt rodziców. Takich dzieci na terenie

Gminy jest ok. 25 %. Są to dzieci wychowujące się nie tylko w swoich środowiskach rodzinnych, ale też w rodzinach zastępczych, Państwowym Domu Dziecka w W., a więc dzieci często po traumatycznych przeżyciach.

W skardze skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie na czynność Burmistrza Wolina z dnia (...) stycznia 2009 r., polegającą na odmowie zapewnienia bezpłatnego transportu czworga wychowanków Rodzinnego Domu Dziecka do Szkoły Podstawowej w W., E. S. zarzuciła naruszenie art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty poprzez jego błędną wykładnię i pominięcie ważnych racji uzasadniających odejście od jego wykładni językowej w sytuacji, gdy literalne zastosowanie prowadzi do absurdu i jest rażąco sprzeczne z racjonalnością aksjologiczną ustawodawcy. Nadto skarżąca zarzuciła naruszenie zasad słuszności i sprawiedliwości, w tym nakazów Konwencji o prawach dziecka.

W uzasadnieniu skargi podano, że dzieci uczęszczają do najbliższej publicznej Szkoły Podstawowej w W., oddalonej o 12 km i w ubiegłym roku szkolnym z dowozem dzieci nie było żadnych problemów. W dniu (...) września 2008 r. poinformowano skarżącą, że dzieci nie zostaną wpuszczone do autobusu szkolnego, chyba że wykupione zostaną bilety miesięczne PKS. Zgodnie ze stanowiskiem Burmistrza, dzieci nie mogą wysiąść w W., przez który przejeżdżają i gdzie wysiądą inne dzieci, tylko muszą jechać około 6 km dalej do szkoły w D., co przedłuży im drogę o dalsze 20 minut. Tym samym odległość do szkoły wyniesie nie 12 a 18 km. Pomiędzy miejscowością W., w której mieszkają dzieci, a miejscowością D. brak jest jakiegokolwiek komunikacji publicznej, co praktycznie uniemożliwi kontakt opiekunów ze szkołą lub uczestnictwo dzieci w zajęciach wyrównawczych czy pozalekcyjnych.

Odpowiadając na skargę Burmistrz Wolina wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasową argumentację z dnia (...) stycznia 2009 r. Organ podkreślił, iż aby zapewnić bezpłatny transport podopiecznym Rodzinnego Domu Dziecka w W. autobusem dowożącym dzieci do szkoły obwodowej muszą one być uczniami tej szkoły, czyli w efekcie muszą znajdować się na liście uczniów szkoły w D. Gmina nie ma bowiem podstaw prawnych do sfinansowania dojazdu do D. uczniom, którzy będą wysiadali do szkoły niebędącej ich szkołą obwodową w Wolinie. Ponadto, omijając prawo i akceptując dowolność miejsca spełnienia obowiązku szkolnego Gmina odbierałaby środki finansowe małym, wiejskim szkołom, których jest 70 %, pozbawiając je możliwości podnoszenia jakości nauki, rozwoju a w konsekwencji doprowadzając do ich likwidacji.

Oddalając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie stwierdził, iż przeprowadzona pod kątem legalności ocena stanowiska Burmistrza Miasta i Gminy Wolin doprowadziła do uznania, że brak jest podstaw, aby zarzucić organowi naruszenie prawa, które skutkować mogłoby uwzględnieniem skargi.

Sąd I instancji wskazał, iż zgodnie z art. 17 ustawy o systemie oświaty sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego, przy czym co do zasady 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 oraz uczniów gimnazjów. Jeżeli zaś droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, przekracza powyższe odległości obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. W ocenie Sądu I instancji, ustawodawca obciążył gminy obowiązkiem zapewnienia bezpłatnego transportu do szkoły tych uczniów, którzy mieszkając w jej obwodzie musieliby przebyć drogę do tejże szkoły przekraczającą odpowiednio 3 lub 4 km. Sąd podkreślił, iż wyrażne określenie "droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka" nie pozostawia żadnych wątpliwości interpretacyjnych, a tym samym nie daje podstaw do żądania od gminy realizacji obowiązku, który nie wynika z tego przepisu prawa, tj. do zapewnienia dowozu dzieci do najbliższej szkoły lub wybranej szkoły, inna niż obwodowa. W ocenie Sądu nie sposób odczytać z przepisów regulujących system oświaty lub innych aktów prawnych, w tym norm konstytucyjnych, takich założeń, wedle których, zadaniem Państwa lub samorządu byłoby zapewnienie bezpłatnego transportu każdemu dziecku realizującemu obowiązek szkolny do dowolnie wybranej placówki, jeżeli tylko szkoła obwodowa znajdowałaby się w odległości większej niż odpowiednio 3 lub 4 km. Ponadto, niedopuszczalne jest odwoływanie się do sugerowanej przez stronę skarżącą funkcjonalnej i w istocie rozszerzającej wykładni przepisu art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, która stając w oczywistej sprzeczności z jego wykładnią językową, nakładałaby na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek nieprzewidziany w przepisie. Nałożenie na gminę jakiegokolwiek obowiązku nie może bowiem następować w oparciu o subiektywną, wykładnię przepisu, lecz musi zostać sformułowane przez prawodawcę wprost i wynikać jednoznacznie z konkretnej normy prawnej.

Jednocześnie Wojewódzki Sąd Administracyjny przyznał, iż zaistniała sytuacja może wydawać się irracjonalna, skoro dowóz dzieci do szkoły obwodowej w D. odbywa się obecnie przez Wolin, gdzie kształcą się dzieci będące pod opieką skarżącej. Niezależnie jednak od argumentów prawnych wynikających z wykładni art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, okoliczność tę należy ocenić inaczej, gdy weźmie się pod uwagę położenie miejsca zamieszkania dzieci (wieś W.) w stosunku do lokalizacji szkoły obwodowej w D. i szkoły w Wolinie, która w rzeczywistości wcale nie znajduje się bliżej. Jedynie czasowy fakt uszkodzenia i niedostępności dla komunikacji autobusowej drogi prowadzącej z W. do D. wymusza okresową, dłuższą trasę dowozu dzieci, która obecnie przebiega przez Wolin. Na tym jednak nie można wyprowadzać argumentacji skargi i żądania od organu zapewnienia przez Gminę bezpłatnego dowozu dzieci do nieobwodowej, samodzielnie wybranej przez opiekunów dzieci innej szkoły, która nadto nie jest szkołą najbliższą.

Sąd I instancji zwrócił ponadto uwagę, iż kwestia finansowego obciążenia wynikającego z konieczności pokrycia kosztów dojazdu dzieci do szkoły i podnoszonych w skardze problemów związanych z przeniesieniem dzieci do szkoły

obwodowej winna być rozważona przez opiekunów dzieci na etapie podejmowania decyzji o wyborze innej placówki niż szkoła obwodowa, a próba obarczania Gminy konsekwencjami takiego stanu rzeczy jest nieuprawniona.

Sąd nie znalazł podstaw do uwzględnienia zarzutu naruszenia w sprawie postanowień Konwencji o prawach dziecka. Sąd wskazał, że w powoływanym w skardze art. 2 w ust. 3 Konwencji, Państwa - Strony zobowiązują się działać na rzecz zapewnienia dziecku ochrony i opieki w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne dla jego dobra, biorąc pod uwagę prawa i obowiązki jego rodziców, opiekunów prawnych lub innych osób prawnie za nie odpowiedzialnych, i w tym celu podejmować wszelkie właściwe kroki ustawodawcze oraz administracyjne. Krajowy prawodawca, kierując się zapewne wskazanymi przesłankami, w tym, m.in. koniecznością zapewniania dziecku należytej ochrony i opieki, jako zasadę przyjął w ustawie, że droga dziecka do szkoły nie może przekraczać określonej odległości. Jednocześnie zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do sfinansowania lub zapewnienia transportu i opieki dziecka do dalej oddalonej szkoły obwodowej. Za zbyt daleko idące Sąd uznał żądanie strony zapewnienia bezpłatnej opieki i dowozu dzieci, która to strona korzystając z posiadanych praw może dokonać swobodnego wyboru szkoły innej niż szkoła obwodowa, położonej nawet na obszarze innej gminy.

W skardze kasacyjnej skierowanej do Naczelnego Sądu Administracyjnego E. S., reprezentowana przez pełnomocnika w osobie radcy prawnego, podniosła zarzuty naruszenia:

- art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty poprzez jego błędną wykładnię oraz niezastosowanie i przyjęcie, że Gmina nie ma w rozpoznawanej sprawie obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej, mimo zapisu art. 17 ust. 1;
- art. 3 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 20 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. poprzez ich niezastosowanie i nieuwzględnienie nadrzędności zapisów Konwencji nad przepisami ustawy o systemie oświaty, skutkującego nieuwzględnieniem nadrzędnego interesu dzieci;
- art. 91 ust. 2 Konstytucji RP poprzez jego niezastosowanie objawiające się nieuwzględnieniem nadrzędności Konwencji o prawach dziecka w celu ochrony interesu prawnego wychowanków Rodzinnego Domu Dziecka Nr (...).

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej jej autor wskazał, iż w przedmiotowej sprawie winien znaleźć zastosowanie zapis art. 17 ust. 3 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Tymczasem uprawnieni z racji brzmienia powyższych przepisów są de facto pozbawieni możliwości korzystania z bezpłatnego dowozu do szkoły, a to z tej przyczyny, że mimo iż środek transportu, którym dowożone miałyby być do szkoły według właściwości wynikającej z uchwały Rady Gminy w Wolinie, przejeżdżając przez miejscowość siedziby ich aktualnej szkoły, nie mogą korzystać z tego transportu nieodpłatnie. W ocenie pełnomocnika skarżącej Sąd I instancji błędnie zinterpretował art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, wywodząc, że szkoła, do której Gmina dowozi nieodpłatnie dzieci winna leżeć w obwodzie zamieszkania. Nie wziął przy tym pod uwagę brzmienia art. 3 ust. 1 i 2 Konwencji o prawach dziecka, zgodnie z którymi sprawą nadrzędna we wszystkich działaniach władz administracyjnych jest najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka.

Powołując powyższe zarzuty autor skargi kasacyjnej wniósł o uchYLENIE zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie reformatoryjne w trybie art. 188 p.p.s.a., a także o przyznanie tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Burmistrz Wolina, reprezentowany przez pełnomocnika w osobie radcy prawnego, iósł o jej oddalenie.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) - zwanej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania. W niniejszej sprawie żadna z przesłanek wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a. nie wystąpiła, stąd też kontrola instancyjna ograniczała się jedynie do zbadania zasadności zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej, a poza kontrolą pozostawała natomiast zgodność orzeczenia z innymi przepisami prawa.

Skarga kasacyjna oparta została przede wszystkim na zarzucie błędnej wykładni i niezastosowania art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) poprzez przyjęcie, że w rozpoznawanej sprawie na Gminie Wolin nie ciąży obowiązek zapewnienia wychowankom Rodzinnego Domu Dziecka bezpłatnego transportu do szkoły niebędącej szkołą obwodową.

Punkt wyjścia dla rozważań stanowi przepis art. 17 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym sieć szkół publicznych powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego. Realizacja powyższej dyrektywy pozostawiona została gminom, których rady upoważnione zostały na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty do ustalenia w drodze uchwały planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów. Ustawodawca postulował przy tym, aby przy określaniu terytorialnych zasad budowania sieci szkół, zachowane były wymogi, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, stosownie do którego odległość pomiędzy domem dziecka a szkołą nie powinna przekraczać 3 km - w przypadku uczniów klas I - IV szkół podstawowych i 4 km - w

przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów. Na podstawie delegacji ustawowej rady gmin wyznaczyły obwody terytorialne dla poszczególnych szkół w gminach, mając na względzie konieczność zapewnienia dzieciom jak najkrótszej drogi do szkoły.

Jak jednak zauważył Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 30 września 1997 r. o sygn. akt K 6/97 (publ. OTK 1997/3-4/38) ustawodawca miał świadomość, iż realizacja postulatu, o którym mowa w art. 17 ust. 1 i ust. 2 ustawy o systemie oświaty może być utrudniona i z przyczyn ekonomicznych nie będzie możliwe utworzenie dostatecznie gęstej sieci szkół podstawowych i gimnazjalnych. Stąd też przepisy ustawy o systemie oświaty w treści art. 17 ust. 3 wskazują na alternatywny sposób zagwarantowania dzieciom zamieszkującym na terenie danej gminy dostępu do szkoły poprzez zapewnienie bezpłatnego transportu dzieci.

I tak, zgodnie z tym przepisem, jeżeli droga dziecka do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka przekracza odległości wskazane w ust. 2, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. Z treści przepisu wynika w sposób nieulegający wątpliwości, iż odległość, której przekroczenie obliguje gminę do zapewnienia bezpłatnego transportu dotyczy wyłącznie drogi z domu dziecka do szkoły, w obwodzie której zamieszkuje, nie zaś do najbliższej geograficznie placówki. W konsekwencji, na gruncie takiego brzmienia przepisów art. 17 ustawy o systemie oświaty uprawnione jest twierdzenie, iż obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu ciąży na gminie wyłącznie w zakresie zapewnienia dojazdu do szkoły, w obwodzie której dzieci objęte obowiązkiem szkolnym zamieszkuje, wyznaczonej w systemie sieci szkół publicznych przez uchwałę właściwej rady gminy. Nie znajduje zaś uzasadnienia w przywoływanych przepisach pogląd, iż na gminie spoczywa obowiązek zorganizowania bezpłatnego transportu dla dziecka do szkoły położonej najbliższej miejsca zamieszkania dziecka iż też do szkoły innej niż obwodowa, jeśli tylko szkoła, w obwodzie której dziecko zamieszkuje znajduje się w odległości przekraczającej odpowiednio 3 i 4 km od domu. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, nałożenie na gminę obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu dzieci do szkoły nie może być rozważane w oderwaniu od obowiązku stworzenia sieci szkół publicznych na jej terenie i wyodrębnienia w jej ramach tzw. szkół obwodowych. Powyższe stanowisko potwierdza również Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wcześniej orzeczeniu, uznając, iż treść art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty nawiązuje do brzmienia art. 17 ust. 1 i ust. 2, określając zastępczy obowiązek ciążyący na gminie, który aktualizuje się jedynie wówczas, gdy gmina nie zorganizuje, także ze względów obiektywnych, sieci szkół podstawowych, spełniających warunki określone w ustawie o systemie oświaty.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy ocenie podlegać musi dodatkowo i ten fakt, iż trasa, którą jeździ autobus szkolny do szkoły obwodowej w D., przebiega aktualnie przez Wolin, gdzie zlokalizowana jest szkoła podstawowa wybrana przez stronę skarżącą dla swoich wychowanków. Otóż, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego na gruncie obowiązującego stanu prawnego fakt ten nie może w żaden sposób determinować treści rozstrzygnięcia. Otóż rozpatrując kwestię powinnego zachowania gminy w zakresie transportu dzieci do szkoły, Sąd I instancji uprawniony i jednocześnie zobowiązany był wyłącznie do badania działania lub zaniechania gminy pod kątem zgodności z przepisami nakładającymi na gminę konkretne obowiązki. Skoro zaś przepisy art. 17 ustawy o systemie oświaty nie nakładają na gminę obowiązku zorganizowania bezpłatnego dojazdu do szkoły innej niż obwodowa, nie sposób jest zarzucić organom gminy bezprawnego działania. Oznacza to, iż choć w tym konkretnym przypadku odmowa zapewnienia transportu autobusem szkolnym może wydawać się w powszechnym odczuciu społecznym nieracjonalna, to znajduje ona usprawiedliwienie w przepisach obowiązującego prawa. Nie można bowiem tracić z pola widzenia faktu, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, a także art. 6 k.p.a. organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Bezpośrednią konsekwencją tak sformułowanej zasady praworządności jest to, iż każde działanie organu władzy musi znajdować umocowanie w przepisie prawa. Przyznanie prawa bezpłatnego transportu w stosunku do strony skarżącej, wbrew wyraźnemu brzmieniu art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, godziłoby ponadto w konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Jeśli idzie natomiast o zarzuty naruszenia art. 91 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 20 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. Nr 120, poz. 526 z późn. zm.) poprzez ich niezastosowanie, to zarzuty te uznać należy za pozbawione uzasadnienia.

W pierwszej kolejności przytoczyć wypada treść art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Następnie wskazania wymaga, iż w art. 3 Konwencji o prawach dziecka nakazano Państwom - Stronom podejmowanie działań ustawodawczych i administracyjnych zmierzających do zapewnienia dziecku ochrony i opieki w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne dla jego dobra, biorąc pod uwagę prawa i obowiązki jego rodziców lub opiekunów prawnych, jak również uwzględnianie przez władze publiczne przy wszystkich działaniach wartości w postaci najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka. Art. 20 Konwencji dotyczy natomiast pomocy Państwa dla dzieci pozbawionych środowiska rodzinnego, jednak autor skargi kasacyjnej nie wskazał, który z przepisów tegoż artykułu miałby zostać naruszony, co wyłącza możliwość ustosunkowania się do zarzutu przez Naczelną Sąd Administracyjny.

Poza sporem pozostaje fakt, iż ratyfikowane umowy międzynarodowe znajdują swoje miejsce w porządku prawa polskiego, a ich postanowienia w razie kolizji z przepisami krajowymi mają pierwszeństwo w stosowaniu. Nie ulega wątpliwości, iż art. 91 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje na pierwszeństwo stosowania umowy międzynarodowej jedynie w sytuacji, gdy ustawy krajowej nie da się pogodzić z tą umową. W rozpoznawanej sprawie autor skargi kasacyjnej nie

wykazał, w czym należy upatrywać sprzeczności przyjętych rozwiązań na gruncie prawa krajowego z postanowieniami umowy międzynarodowej, w szczególności, w jaki sposób art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty narusza dyrektywy wyrażone w art. 3 i art. 20 Konwencji. Tymczasem mając na uwadze treść znajdujących zastosowanie przepisów krajowych, tj. art. 17 ustawy o systemie oświaty oraz wskazywanych postanowień art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 20 Konwencji o prawach dziecka nie sposób doszukać się niezgodności z Konwencją;

Otóż, zapisy Konwencji o prawach dziecka formułują postulaty, do realizacji których zobowiązane są Państwa - Strony umowy, w tym nadrzędny obowiązek zabezpieczenia praw dziecka. Oceniając obowiązki Państwa wynikające z Konwencji na tle realiów rozpoznawanej sprawy można stwierdzić, iż są one realizowane w dwojaki sposób. Po pierwsze, Państwo ułatwiając dzieciom dostęp do usług edukacyjnych, wprowadziło regulacje mające na celu zapewnienie jak najkrótszej drogi do szkoły, po drugie zaś, w razie niemożności wywiązania się przez gminę z tego obowiązku, zobligowało ją do bezpłatnego dowozu dzieci do szkół obwodowych (bądź alternatywnie do zwrotu kosztów dowozu środkami komunikacji publicznej). Reasumując, uznać należy, iż ustawodawca wyznaczając system szkół obwodowych i tym samym zapewniając dostęp do edukacji, miał jednocześnie prawo ograniczenia obowiązku bezpłatnego dowozu dzieci tylko do tych szkół. W rezultacie należy podzielić pogląd wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, iż ciężarem skutków finansowych wyboru przez opiekunów dziecka innej szkoły niż szkoła obwodowa nie można zostać obarczona gmina, a problem ten powinien zostać rozważony wcześniej, na etapie podejmowania decyzji o wyborze placówki, do której dzieci będą uczęszczać.

Mając na uwadze powyższe Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.