



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 4 listopada 2015 r.

Poz. 6344

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN-II.4131.1.35.2015

Wojewody Małopolskiego

z dnia 30 października 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 1515),

stwierdza się nieważność

zarządzenia nr 3805/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie zasad zwrotu kosztów przejazdu uczniów niepełnosprawnych oraz ich rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych z miejsca zamieszkania do szkoły lub ośrodka umożliwiającego realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki w przypadku zapewnienia dowozu i opieki przez rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych – **w całości.**

Uzasadnienie

W dniu 18 września 2015 r. do Wojewody Małopolskiego wpłynęła interwencja, w której osoba interweniująca zakwestionowała zgodność z prawem wydanego przez Prezydenta Miasta Krakowa zarządzenia nr 3805/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie zasad zwrotu kosztów przejazdu uczniów niepełnosprawnych oraz ich rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych z miejsca zamieszkania do szkoły lub ośrodka umożliwiającego realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki w przypadku zapewnienia dowozu i opieki przez rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych, oczekując od tut. organu nadzoru wyeliminowania ww. zarządzenia z obrotu prawnego. Swoją postulat interweniująca motywowała głównie faktem, że ustalenie ogólnych zasad zwrotu kosztów przejazdu w zarządzeniu jest działaniem nie znajdującym podstaw w przepisach obowiązującego prawa, a zasady zwrotu kosztów powinny być indywidualnie ustalane w drodze negocjacji, skutkujących zawarciem odpowiedniej umowy. Wnosząca interwencję osoba zakwestionowała także sposób ustalenia wysokości refundacji za koszty ponoszone w związku z przejazdami jej córki.

W świetle powyższego, działając na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym organ nadzoru zwrócił się do Prezydenta Miasta Krakowa się z prośbą o:

1. nadesłanie oryginału zarządzenia nr 3805/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 31 grudnia 2014 r. lub jego uwierzytelnionego odpisu,
2. ustosunkowanie się na piśmie do zarzutów podniesionych w interwencji (w załączeniu przesłano kopię otrzymanej interwencji) i przedstawienie argumentów, przemawiających za zgodnością z prawem wydanego zarządzenia.

W dniu 9 października 2015 r. Wojewoda Małopolski otrzymał uwierzytelniony odpis zarządzenia nr 3805/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie zasad zwrotu kosztów przejazdu uczniów niepełnosprawnych oraz ich rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych z miejsca zamieszkania do szkoły lub ośrodka umożliwiającego realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki

w przypadku zapewnienia dowozu i opieki przez rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych wraz z wyjaśnieniami Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa.

W wyjaśnieniach wskazano m. in., że (cyt.): „Umowy, o których mowa w art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3 pkt 3 ustawy o systemie oświaty są umowami adhezyjnymi i dochodzą do skutku przez zgodne oświadczenie stron. Nie są to umowy, które mogą być zawarte w drodze negocjacji, o których stanowi art. 72 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.).

Przyjęcie innego rozumowania i uznanie, że umowy wymienione w art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3 pkt 3 ustawy o systemie oświaty są umowami, które mogą być zawarte w drodze negocjacji jest sprzeczne z intencją ustawodawcy zawartą w ustawie o systemie oświaty. Czyniłoby, wobec zasad rządzących zawieraniem umów w drodze negocjacji, normy zawarte we wskazanych przepisach martwymi”.

W wyniku dokonanej analizy treści zawartych w przedmiotowym zarządzeniu Prezydenta Miasta Krakowa, jak również otrzymanych wyjaśnień, organ nadzoru powziął wątpliwości, co do charakteru ww. zarządzenia.

Wobec powyższego, pismem z dnia 14 października 2015 r., znak: WN-II.4100.320.2015 poproszono Zastępcę Prezydenta Miasta Krakowa o doprecyzowanie, czy przedmiotowe zarządzenie jest w swym założeniu aktem obowiązującym powszechnie, który nie przewiduje odstępstw w ustalaniu zasad zwrotu kosztów ponoszonych przez wymienione w nim osoby, czy też akt ten stanowi jedynie wewnętrzne upoważnienie, udzielone dyrektorowi Zespołu Ekonomiki Oświaty w Krakowie do zawierania umów o określonej treści, przy czym Prezydent Miasta Krakowa może – w szczególnych przypadkach – zezwolić na zawarcie umowy o odmiennej treści.

W odpowiedzi, w dniu 23 października 2015 r., organ nadzoru otrzymał wyjaśnienia Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa, o następującej treści (cyt.):

„Przywołane wyżej zarządzenie jest aktem skierowanym do osób wymienionych w art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), którym zgodnie z tą ustawą przysługuje zwrot kosztów dowozu dziecka niepełnosprawnego do szkoły/ośrodka. Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa Nr 3805/2014 nie jest więc jedynie wewnętrznym upoważnieniem, udzielonym dyrektorowi Zespołu Ekonomiki Oświaty w Krakowie do zawierania umów o określonej treści, tylko aktem adresowanym do katalogu osób wymienionych w ww. przepisach ustawy.

Nadmieniam jednocześnie, że odstępstwa od umowy będącej załącznikiem do ww. zarządzenia oraz indywidualne i odmienne traktowanie każdej z osób składającej wnioski o zwrot kosztów dowozu dziecka niepełnosprawnego, mogłyby budzić szereg wątpliwości co do obiektywnego rozpatrywania tych wniosków, każdego wnioskodawcę mogłyby bowiem satysfakcjonować odmienne warunki umowy (również stawka za km określona w zarządzeniu i w umowie). Poza tym każde odstępstwo (nawet w szczególnych przypadkach) od zapisu umowy wiązałoby się ze zmianą zarządzenia określającego jej warunki.”,

Tak rozumiana istota zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa Nr 3805/2014 wzbudziła zastrzeżenia organu nadzoru, który wszczął w tej sprawie postępowanie nadzorcze, zawiadamiając o tym fakcie Prezydenta Miasta Krakowa pismem z dnia 26 października 2015 r. (tego samego dnia dostarczonym), znak: WN-II.4100.320.2015. Prezydentowi Miasta Krakowa umożliwiono zajęcie stanowiska w terminie do dnia 29 października 2015 r. i wskazanie przepisów prawa, stanowiących podstawę do wydania aktu prawa miejscowego o treści takiej, jaką posiada zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa Nr 3805/2014.

W dniu 29 października 2015 r. organ nadzoru otrzymał wyjaśnienia Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa, z których wynika, iż (cyt.): „zarządzenie jest aktem skierowanym do osób wymienionych w art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), a zatem do osób, którym zgodnie z tą ustawą przysługuje zwrot kosztów dowozu dziecka. Należy jednak podkreślić, że nie jest to akt prawa miejscowego. (...) Akty prawa miejscowego co do zasady ustanawia rada gminy w formie uchwały, ale mogą być one wydane również przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta w formie zarządzenia. Nie oznacza to jednak, że wszelkie uchwały podjęte przez organ stanowiący, jak również wszystkie zarządzenia wydane przez organ wykonawczy mają charakter prawa miejscowego. Jak stwierdził bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 września 2002 r. (sygn. akt II SA/ Ka 1272/02), aby uchwała taka mogła mieć przymiot

prawa miejscowego, musi być skierowana do nieokreślonego kręgu osób oraz wykazywać wymagany dla aktów tego typu poziom abstrakcyjności i ogólności. Ponadto podkreślam, że w poprzednim piśmie z 23 października 2015 r. skierowanym do Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego zostało wyjaśnione, że ww. zarządzenie jest aktem skierowanym do osób wymienionych w art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a *ustawy*, którym zgodnie z tą ustawą przysługuje zwrot kosztów dowozu dziecka niepełnosprawnego do szkoły/ośrodka. Katalog tych osób został zatem w ustawie wyszczególniony i zamknięty. Tak więc przywołana powyżej ustawa nie zawiera wyraźnej delegacji do wydania aktu mającego walor prawa miejscowego, a wydane m. in. na podstawie *ustawy* zarządzenie Nr 3805/2014 Prezydenta Miasta Krakowa nie jest aktem wykonawczym do tej *ustawy*. Jeżeli zatem ustawa nie precyzuje jednoznacznie kompetencji organu wykonawczego do wydania aktu prawa miejscowego, to tej kompetencji domniemywać nie można.

Pragnę również zaznaczyć, że zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 12 grudnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Rz 600/13) oraz wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 lipca 2014 r. (sygn. akt I OSK 718/14) gmina ma prawo do ustalania zasad zwrotu kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkoły w formie zarządzenia. Ponadto zaznaczam, że określona w zarządzeniu badanym przez ww. sąd administracyjny stawka za kilometr dowozu dziecka niepełnosprawnego do szkoły jest znacząco niższa niż stawka za kilometr określona w zarządzeniu nr 3805/2014 Prezydenta Miasta Krakowa.

Nadmieniam jednocześnie, że zgodnie (literalnie) z art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a *ustawy* zasady zwrotu kosztów dowozu każdego ucznia są określane w umowie zawartej między wójtem/burmistrzem/prezydentem miasta a rodzicem, natomiast zarządzenie Nr 3805/2014 Prezydenta Miasta Krakowa określa sam wzór umowy, mając na celu wykluczenie wszelkich potencjalnych niejasności i wątpliwości co do obiektywnego rozpatrywania wniosków o zwrot kosztów dowozu, jak również to, że każdy wnioskodawca mógłby bowiem wymagać od gminy odmiennych warunków umowy.”

Powyżej przedstawione wyjaśnienia Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa nie zasługują na aprobatę. Organ nadzoru, stwierdzając nieważność zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa Nr 3805/2014 opierał się na poniższych przesłankach.

Z treści zarządzenia oraz z otrzymanych wyjaśnień wynika, że zakwestionowane zarządzenie nie jest jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego, lecz posiada cechy, które pozwalają na zaliczenie go do kategorii aktów prawa miejscowego, wbrew temu co twierdzi Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa.

W tym miejscu należy przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 780/12, w którym Sąd scharakteryzował akty prawa miejscowego w następujący sposób (cyt.): „Do cech aktów prawa miejscowego zalicza się:

- 1) oznaczenie adresata norm prawnych zawartych w takich aktach, pozostającego poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego lub tylko przebywające na terenie jej działania;
- 2) terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów;
- 3) normatywny charakter. Zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia. Akty o charakterze jedynie opisowym, ocennym czy też wyrażające jedynie postulaty - nie są aktami prawa miejscowego;
- 4) generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie.

Przedmiotowe zarządzenie przyznaje obywatelom, znajdującym się w określonej sytuacji, określone uprawnienia w wysokości ściśle uregulowanej, a zatem posiada wskazane wyżej cechy pozwalające na zaliczenie go do aktów prawa miejscowego.

Adresatami tego zarządzenia są uczniowie niepełnosprawni oraz ich rodzice, opiekunowie i opiekunowie prawni ubiegające się o zwrot kosztów przejazdów, umożliwiających realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji, co nie oznacza wcale, że ich adresatami muszą być wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządowej. Skierowanie aktu do „osób wymienionych w art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a ustawy, którym zgodnie z tą ustawą przysługuje zwrot kosztów dowozu dziecka niepełnosprawnego do szkoły/ośrodka” spełnia tym samym warunek określenia adresata generalnie, a nie imiennie.

Zarządzenie dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Zakwestionowane zarządzenie ma zatem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny.

Z samych wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa wynika wprost, że (cyt.): „Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa Nr 3805/2014 nie jest więc jedynie wewnętrznym upoważnieniem, udzielonym dyrektorowi Zespołu Ekonomiki Oświaty w Krakowie do zawierania umów o określonej treści, tylko aktem adresowanym do katalogu osób wymienionych w ww. przepisach ustawy”. Z powyższego wynika jednoznacznie, że intencją organu wydającego ww. zarządzenie było nadanie mu *de facto* charakteru aktu prawa miejscowego.

Brak skierowania aktu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie pozbawia go cech aktu prawa miejscowego, a jedynie świadczy o naruszeniu prawa przez Prezydenta Miasta Krakowa.

„Według art. 94 Konstytucji RP podstawą prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo więc w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych. Akty prawa miejscowego nie mogą być automatyczne, wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Ponadto nie mogą one regulować materii ustawowych i nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe. Wyjątkowo, gdy istnieje wyraźne upoważnienie ustawowe, akty prawa miejscowego mogą regulować poszczególne sprawy w sposób odmienny od przewidzianego w ustawach dla całego państwa.” (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 641/13).

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na terenie gminy. Przepis ten stanowi normę ogólną, a do jego zastosowania wymagane jest istnienie szczegółowego upoważnienia ustawowego, co wynika jednoznacznie z treści tego przepisu.

Przywołane w podstawie prawnej zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa przepisy art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a pkt 1, 2 i 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) nie mogą stanowić podstawy do wydania uchwały, bądź zarządzenia o charakterze aktu prawa miejscowego. Przepisy te posiadają bowiem następujące brzmienia:

- art. 14 a ust.4:

„Obowiązkiem gminy jest zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim oraz dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym na podstawie art. 14 ust. 1a bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka umożliwiającego dzieciom, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi realizację obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 3, albo zwrot kosztów przejazdu ucznia i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) i rodzicami, opiekunami lub opiekunami prawnymi, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice, opiekunowie lub opiekunowie prawni.”,

- art. 17 ust. 3a:

„Obowiązkiem gminy jest:

- 1) zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 71b, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym - także do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21. roku życia;
- 2) zapewnienie dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka umożliwiającego tym dzieciom i młodzieży realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25 roku życia;
- 3) zwrot kosztów przejazdu ucznia, o którym mowa w pkt 1 i 2, oraz jego opiekuna do szkoły lub ośrodka, wymienionych w pkt 1 i 2, na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice.”

Powyższe przepisy statuują po stronie gminy określone obowiązki, nakazując określenie sposobu ich realizacji w drodze umowy zawieranej przez organ wykonawczy gminy z rodzicami, jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice. Przepisy te, stanowiąc upoważnienie do zawierania tego typu umów nie przewidują jednocześnie upoważnienia do wydawania przepisów prawa o charakterze aktów prawa miejscowego.

Co więcej, należy zauważyć, że organem właściwym do wydawania aktów prawa miejscowego jest – co do zasady - rada gminy, a nie wójt (burmistrz, prezydent). Wynika to z treści ogólnego przepisu art. 41 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi:

„1. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

2. W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, w formie zarządzenia.

3. Zarządzenie, o którym mowa w ust. 2, podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady”.

Przedmiotowe zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa trudno uznać za zarządzenie wprowadzające przepisy porządkowe, których definicja wynika z treści art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który to przepis posiada następujące brzmienie:

„W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.”.

W omawianym przypadku organ nadzoru nie dostrzegł przepisów prawa, które przyznawałyby kompetencje do wydania aktu prawa miejscowego o takiej treści jak Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa Nr 3805/2014, w tym zwłaszcza przepisów szczególnych, które takowe uprawnienia przyznawałyby Prezydentowi Miasta Krakowa, będącemu organem wykonawczym, a nie organem stanowiącym gminy.

Nawet zatem w przypadku uznania (aczkolwiek tutaj organ nadzoru stoi na odmiennym stanowisku), że przepisy art. 14a ust. 4 oraz art. 17 ust. 3a pkt 1, 2 i 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty stanowią podstawę do wydania aktu prawa miejscowego, kwestionowane zarządzenie sprzeczne byłoby z prawem z powodu wydania go przez niewłaściwy organ.

Organ nadzoru zapoznał się także z przywoływanym przez Zastępcę Prezydenta Miasta Krakowa wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 12 grudnia 2013 r. niemniej jednak wątpliwości organu nadzoru wzbudza zarówno fakt zakwalifikowania zarządzenia w sprawie zasad zwrotu kosztów przejazdu uczniów niepełnosprawnych oraz ich rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych z miejsca zamieszkania do szkoły lub ośrodka umożliwiającego realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki w przypadku zapewnienia dowozu i opieki przez rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych do sfery działań gminy określanej jako *dominium* (w której gmina korzysta z takich samych praw, jak inne podmioty prawa), jak też i dopuszczenie podejmowania nawet

i w tej sferze aktów prawa, które mają skutek wobec osób trzecich, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Takie rozszerzające pojmowanie sfery *dominium* i zezwolenie na znaczną dowolność gminy w podejmowaniu, w tej sferze aktów prawa, mających skutki względem osób trzecich, rodzić może niebezpieczeństwo regulowania przez gminy kwestii, w których ustawodawca nie przyznał stosownych kompetencji jednostkom samorządu terytorialnego. To z kolei prowadzić może do naruszenia konstytucyjnej zasady działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), co jest szczególnie istotne dla obywatela w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Zdaniem organu nadzoru wziąć pod uwagę należy także intencje ustawodawcy, który w przywoływanych przepisach ustawy o systemie oświaty wyraźnie wskazał, że kwestie zwrotu kosztów uregulowane mają być w umowie, a nie w regulaminie określonym przez władze gminy. Rozróżnienie to powinno mieć doniosłość praktyczną, gdyż zawarcie umowy łączy się z pewnym elementem negocjacji, ustaleniem treści zamieszczanych w umowie, w przeciwieństwie do regulaminu, który – po jego ustaleniu przez władze gminy – zyskuje walor aktu powszechnie obowiązującego.

Z treści uzyskanych wyjaśnień z dnia 23 października 2015 r. wynika natomiast jednoznacznie, że zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa stanowi taki właśnie regulamin, gdyż władze gminy nie przewidują odstępstw od regulacji zawartych w zarządzeniu, a każde odstępstwo i indywidualne potraktowanie określonego przypadku wiązać musiałoby się ze zmianą zakwestionowanego zarządzenia.

Organ nadzoru jako rozwiązanie prawidłowe uznać mógłby wydanie aktu kierownictwa wewnętrznego, który nie pozbawiałby, w uzasadnionych przypadkach, możliwości negocjacji w celu wspólnego ustalenia przez strony treści umowy.

Stosownie do treści normy ujętej w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem jest nieważne. O nieważności zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia zarządzenia. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym).

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowane zarządzenie w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanego na wstępie zarządzenia w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, tj. w całości.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Małopolskiego

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru
Radca Prawny
Mirosław Chrapusta