



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 25 lipca 2025 r.

Poz. 3594



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.123.2025

Lublin, dnia 6 maja 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność zarządzenia Nr 15/2025 Burmistrza Miasta Terespol z dnia 10 marca 2025 r. w sprawie zwrotu kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych, uczęszczających do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, innych form wychowania przedszkolnego organizowanego przez rodziców, opiekunów prawnych w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 15/2025 Burmistrza Miasta Terespol z dnia 10 marca 2025 r. w sprawie zwrotu kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych, uczęszczających do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, innych form wychowania przedszkolnego organizowanego przez rodziców, opiekunów prawnych w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku.

Uzasadnienie

Zarządzenie Nr 15/2025 Burmistrza Miasta Terespol zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2025 r.

Powołując w podstawie prawnej zarządzenia Nr 15/2025 przepisy art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 32 ust. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737 ze zm.) Burmistrz Miasta Terespol ustalił regulamin zwrotu kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych, uczęszczających do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, innych form wychowania przedszkolnego organizowanego przez rodziców, opiekunów prawnych w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku, w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia.

W § 3 zarządzenia postanowiono, że wchodzi ono w życie z dniem podpisania.

W ocenie organu nadzoru zarządzenie Nr 15/2025 Burmistrza Miasta Terespol nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, a zatem zostało wydane bez podstawy prawnej.

Zdaniem organu nadzoru, żaden z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym w szczególności powołane w podstawie prawnej zarządzenia przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy Prawo oświatowe nie przyznają Burmistrzowi Miasta uprawnienia do wydania zarządzenia o treści nim objętej.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż zawarte w treści zarządzenia regulacje posiadają cechy, które pozwalają zaliczyć przedmiotowy akt prawny do aktów prawa miejscowego.

Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r. (sygn. akt I OSK 669/06 LEX nr 275445), dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Przyjmuje się, że normy zawarte w akcie prawa miejscowego muszą mieć charakter generalny i abstrakcyjny. Muszą być one adresowane do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązki podmiotów, które spełniają hipotezę norm zawartych w tym akcie.

W orzecznictwie wielokrotnie podnoszono, że normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Uznaje się również, że jeżeli akt wydany przez organ jednostki samorządu terytorialnego zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, stanowi on akt prawa miejscowego podlegający ogłoszeniu (por. wyroki NSA z dnia: 19 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 2048/17, z dnia 14 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5279/21, z dnia 17 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4382/21, z dnia 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19).

Przedmiotowe zarządzenie Burmistrza Miasta Terespol reguluje zasady zwrotu poniesionych wydatków na dowóz dzieci niepełnosprawnych do 5 roku życia posiadających orzeczenie o niepełnosprawności, orzeczenie z poradni psychologiczno-pedagogicznej o potrzebie kształcenia specjalnego lub orzeczenia o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju dziecka. W zarządzeniu ustalono podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem o zwrot kosztów dowozu dzieci (§ 2 ust. 1 regulaminu), dokumenty, jakie należy dołączyć do wniosku (§ 3 i § 5 regulaminu), sposób obliczania wysokości zwrotu oraz terminy składania oświadczeń w tym zakresie (§ 2 ust. 2 i § 4 regulaminu), a także obowiązujące wzory wniosku, umowy i oświadczeń (załączniki do regulaminu bez ustalonej numeracji). Adresatami zarządzenia są rodzice i opiekunowie prawni ubiegający się o zwrot kosztów przejazdów, umożliwiających dzieciom niepełnosprawnym do 5 roku życia korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych i innych formach wychowania przedszkolnego. Zarządzenie dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych.

Przedmiotowe zarządzenie ma zatem charakter normatywny, zawiera normy prawne generalne i abstrakcyjne. Brak skierowania zarządzenia do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie pozbawia go cech aktu prawa miejscowego.

Stosownie do art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

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

W analizowanej sprawie brak jest wyraźnego upoważnienia ustawowego przyznającego Burmistrzowi Miasta Terespol uprawnienie do uregulowania zasad zwrotu wydatków za dowóz dzieci niepełnosprawnych do szkół lub placówek oświatowych w drodze zarządzenia.

Takiej podstawy nie mogą stanowić bowiem przywołane w podstawie prawnej zarządzenia przepisy art. 32 ust. 7 ustawy Prawo oświatowe.

Jak stanowi art. 32 ust. 6 ww. ustawy obowiązkiem gminy jest zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim i sześciioletnim oraz dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym na podstawie art. 31 ust. 2 bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego.

Stosownie zaś do brzmienia art. 32 ust. 7 ustawy Prawo oświatowe gmina może zorganizować dzieciom bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego również w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku.

Zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy, droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać 3 km - w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych oraz 4 km - w przypadku uczniów klas V-VIII szkół podstawowych.

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 dziecka albo zwrot kosztów przejazdu dziecka środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice, a do ukończenia przez dziecko 7 lat - także zwrot kosztów przejazdu opiekuna dziecka środkami komunikacji publicznej; jeżeli droga dziecka nie przekracza odległości wymienionych w ust. 2, gmina może zorganizować bezpłatny transport, zapewniając opiekę w czasie przewozu (art. 39 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy).

Ustawa Prawo oświatowe przewiduje zatem możliwość organizowania przez gminę dowozu w przypadkach nieobligatoryjnych (art. 32 ust. 7 i art. 39 ust. 3 pkt 2).

Należy jednak zauważyć, że przytoczone przepisy ustawowe nie zawierają upoważnienia do stanowienia przez Burmistrza aktów prawa miejscowego normujących zasady zapewnienia dowozu dzieci do przedszkoli i szkół przez gminę. Wskazują one wyłącznie na uprawnienie gminy do zorganizowania w sensie faktycznym bezpłatnego transportu i opieki dzieciom w czasie przewozu do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego oraz w czasie przewozu dzieci szkolnych w przypadku, gdy droga dziecka z domu do szkoły nie przekracza 3 km (uczniowie klas I-IV szkół podstawowych) lub 4 km (uczniowie klas V-VIII szkół podstawowych). Brak zatem podstaw kompetencyjnych do podejmowania przez burmistrza w tym zakresie zarządzenia, stanowiącego akt prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 39 ust. 4 obowiązkiem gminy jest:

- 1) zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 127, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją, z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym - także do najbliższej szkoły ponadpodstawowej, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym uczeń kończy 21. rok życia;
- 2) zapewnienie dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 36 ust. 17, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą:
 - a) 24. rok życia - w przypadku uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna,
 - b) 25. rok życia - w przypadku uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych;

Gmina może zorganizować dzieciom i młodzieży niepełnosprawnej, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 127, bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do szkoły ponadpodstawowej oraz ośrodka, o którym mowa w art. 2 pkt 7, również w przypadkach, w których nie ma takiego obowiązku (ust. 4a).

Natomiast zgodnie z art. 39a ust. 1 ww. ustawy obowiązki, o których mowa w art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4, gmina spełnia poprzez zorganizowanie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci, młodzieży i uczniów we własnym zakresie albo poprzez zwrot rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców. Zwrot kosztów przewozu, o którym mowa w ust. 1, następuje na podstawie umowy zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami (ust. 4).

Zgodnie z przytoczonymi regulacjami ustawy, w razie zapewnienia dowożenia uczniów, o których mowa w tych przepisach, przez rodziców, opiekunów bądź opiekunów prawnych - obowiązkiem gminy jest zwrot kosztów przejazdu ucznia oraz opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a tymi osobami.

Wskazane wyżej przepisy przesadzają, że zwrot kosztów następuje na podstawie umowy. Umowa jest dwustronną czynnością prawną, a do jej zawarcia dochodzi na mocy zgodnych oświadczeń stron, tj. gdy strony dojdą do porozumienia co do istotnych postanowień umowy. Uprawnienia do określenia zasad zwrotu wydatków dojazdu ucznia niepełnosprawnego i jego opiekuna do szkoły (ośrodka) ustawodawca przyznał organowi wykonawczemu gminy i rodzicom (opiekunom) ucznia niepełnosprawnego. Podmioty te winny ustalić zasady zwrotu w stosownej umowie.

Upoważnienie do wydania przepisów prawa o charakterze aktów prawa miejscowego jest w obecnym stanie prawnym przewidziane dla rady gminy jedynie w art. 39a ust. 3 ww. ustawy tj. do określenia stawki za

1 kilometr przebiegu pojazdu, gdy gmina organizuje bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu dzieci, młodzieży i uczniów poprzez zwrot rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców.

Przepisy ustawowe nie zawierają natomiast upoważnienia przyznającego organowi wykonawczemu gminy kompetencje do regulowania zasad transportu i opieki podczas przewozu dzieci do przedszkola (oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego) lub szkoły albo zasad zwrotu kosztów rodzicom, którzy sami taki dowóz organizują, zarówno gdy gmina ma taki obowiązek, jak i w sytuacji, gdy nie ma takiego obowiązku.

Należy w tym miejscu nadmienić, iż organem właściwym do stanowienia prawa miejscowego w gminie jest – co do zasady – rada gminy, a nie wójt (burmistrz, prezydent). Wynika to z treści ogólnego przepisu art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Jak już wskazano, jedyne upoważnienie ustawowe w analizowanym zakresie, tj. w zakresie zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, przyznane radzie gminy dotyczy określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu, gdy gmina realizuje obowiązki, o których mowa w art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4 poprzez zwrot takich kosztów, i zostało zawarte w art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe.

Jednocześnie przedmiotowemu zarządzeniu nie można przyznać charakteru przepisów porządkowych. Przepisy porządkowe może wydawać burmistrz wyłącznie w przypadku niecierpiącym zwłoki (art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) lub rada gminy, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 40 ust. 3 ustawy).

Z treści art. 39a ust. 4 ustawy Prawo oświatowe wynika, iż intencją ustawodawcy było, aby kwestie zwrotu kosztów uregulowane zostały w umowie, a nie w regulaminie ustalonym przez organy gminy. Zastrzeżenie tych kwestii do materii umownej zakłada ustalenie rozliczeń z tytułu dowozu dzieci i uczniów do szkoły lub placówki przez równorzędne strony kontraktu.

Żaden z przepisów powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie zawiera upoważnienia do ustalania regulaminu w sprawie finansowania dzieci/uczniów niepełnosprawnych z terenu gminy do szkół lub placówek oświatowych w formie zarządzenia (zob. też uchwałę Sądu Najwyższego z 17 lutego 2011 r. sygn. akt III CZP 133/10, OSNC 2011/10/111, LEX nr 700720).

W wyroku z dnia 14 kwietnia 2016r., sygn. akt III SA/Kr 1623/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wywiódł, że: „Wskazane przepisy nie zawierają podstawy prawnej do określania w drodze zarządzenia mającego charakter aktu prawa miejscowego wysokości zwrotu kosztów wykonywania przez gminę zadania polegającego na zapewnieniu transportu i opieki nad dziećmi niepełnosprawnymi w czasie przejazdu na trasie dom-szkola-dom. Obydwa powołane wyżej przepisy wskazują na dwustronną formę działania administracji w tym zakresie, tj. na formę umowy, a nie formę jednostronną, do której należy zaliczyć formę zarządzenia. Z przepisów tych wynika bezsprzecznie, że zasady zwrotu omawianych kosztów mają wynikać z umowy. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 4 lutego 2014 r., I OSK 2614/13 wskazał, że zwrot kosztów przejazdu odbywa się na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami. (...) Ustawodawca w powołanych wyżej przepisach, ani też w żadnych innych regulacjach, nie zawiera upoważnienia do ustalania tych zasad w postaci norm prawnych ogólnych i abstrakcyjnych właściwych – gdy chodzi o prawotwórstwo na szczeblu gminy – dla aktów prawa miejscowego. Jednostronne określanie sytuacji prawnej podmiotów stojących na zewnątrz administracji nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. W konsekwencji należy stwierdzić, że przedmiotowe zarządzenie ze względu na jego treść i normatywny charakter regulacji wykracza poza prawotwórcze kompetencje organów gminy, w tym zwłaszcza jej organu wykonawczego, który z mocy art. 41 ust. 2 w związku z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w przypadku niecierpiącym zwłoki może w formie zarządzenia wydawać jedynie przepisy porządkowe w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.”

Podobne stanowisko zajął także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 21 września 2017r., sygn. akt II SA/Ke 400/17: „Przechodząc do zaskarżonego zarządzenia stwierdzić należy, że niewątpliwie należy ono do kategorii aktów prawa miejscowego, przyznaje bowiem obywatelom, znajdującym się w określonej sytuacji, określone uprawnienia i w uregulowanej wysokości, a zatem posiada charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny – cechy aktów prawa miejscowego. Idąc dalej podkreślić należy, że

zaskarżone zarządzenie zostało wydane na podstawie art. 14a ust. 4, art. 17 ust. 3a oraz art. 71b ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 z późn. zm.). Rację ma Wojewoda, że przepisy te nie mogły stanowić podstawy do wydania zarządzenia o charakterze aktu prawa miejscowego. (...)Przepisy te, stanowiąc upoważnienie do zawierania tego typu umów, nie przewidują upoważnienia do wydawania przepisów prawa o charakterze aktów prawa miejscowego. Rozróżnienie to jest o tyle istotne, że zawarcie umowy łączy się z pewnym elementem negocjacji, ustaleń treści zamieszczanych w umowie, w przeciwieństwie do zarządzenia, które - po jego ustaleniu przez władze gminy - zyskuje walor aktu powszechnie obowiązującego i nie daje możliwości odstępstw od regulacji zawartych w zarządzeniu.”

W ocenie organu nadzoru, powyższa wykładnia zachowuje aktualność w odniesieniu do oceny charakteru prawnego zarządzenia normującego zasady zwrotu kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych, uczęszczających do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, innych form wychowania przedszkolnego organizowanego przez rodziców, opiekunów prawnych w przypadkach, w których gmina nie ma takiego obowiązku. Przepisy ustawy Prawo oświatowe, a w szczególności art. 32 ust. 7 tej ustawy, nie zawierają upoważnienia dla organu wykonawczego gminy do regulowania tych kwestii w drodze zarządzenia..

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia.

W doktrynie i orzecznictwie sądowno-administracyjnym ugruntowany jest pogląd, że organy jednostek samorządu terytorialnego podejmując akty prawa miejscowego winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia, wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (m.in. wyrok NSA z dnia 4 lutego 1999r., sygn. akt II SA/Wr 1302/97; wyrok WSA z 6 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 482/12).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności zarządzenia Nr 15/2025 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymuje:

1) Burmistrz Miasta Terespol