



Poznań, 1 lipca 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.126.2026.3

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

orzekam

nieważność zarządzenia nr 31/2025 Wójta Gminy Mycielin z dnia 5 maja 2025 r. w sprawie zasad zwrotu kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów niepełnosprawnych oraz ich rodziców, zamieszkałych na terenie Gminy Mycielin - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 5 maja 2025 r. Wójt Gminy Mycielin wydał zarządzenie nr 31/2025 w sprawie zasad zwrotu kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów niepełnosprawnych oraz ich rodziców, zamieszkałych na terenie Gminy Mycielin.

Zarządzenie podjęto na podstawie "art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.) oraz art. 32 ust. 6, art. 39 ust. 4, art. 39a ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737 ze zm.)".

Zarządzenie zostało doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 czerwca 2026 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowego zarządzenia, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Powołując w podstawie prawnej zarządzenia nr 31/2025 na przepisy art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, zwanej dalej "u.s.g.") oraz art. 32 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2026 r. poz. 820) Wójt Gminy Mycielin ustalił zasady zwrotu kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów niepełnosprawnych oraz ich rodziców, zamieszkałych na terenie Gminy Mycielin. W § 8 ust. 1 zarządzenia postanowiono, że wchodzi ono w życie z dniem podpisania.

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EW AFC-19

Id: 9A7388C6-C23B-469D-A9F6-6B18433A2C04

W ocenie organu nadzoru Wójt Gminy Mycielin nie posiadał kompetencji do wydania zarządzenia nr 31/2025, a zatem zostało ono 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 wójtowi 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 lipca 2006 r. (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. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, byłaby ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlegałby obowiązkowi publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. W orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym za akt prawa miejscowego przyjmuje się taki akt normatywny, który zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast 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 więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji (por. wyrok NSA z 19 czerwca 2019 r., II OSK 2048/17, wyrok NSA z 20 września 2018 r., II OSK 2353/16, Lex nr 2576977; wyrok NSA z 25 lutego 2016 r., II OSK 1572/14, Lex nr 2037405).

Przedmiotowe zarządzenie Wójta Gminy Mycielin reguluje zasady zwrotu rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów niepełnosprawnych oraz rodziców z miejsca zamieszkania do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego, ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, szkoły podstawowej albo szkoły ponadpodstawowej, a także przewozu rodzica z tego miejsca do miejsca zamieszkania lub miejsca pracy i z powrotem, celem realizacji obowiązków, o których mowa w art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe. W zarządzeniu ustalono podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem o zwrot kosztów dowozu dzieci (§ 1 zarządzenia), dokumenty, jakie należy dołączyć do wniosku (§ 3 zarządzenia), sposób obliczania wysokości zwrotu (§ 4 zarządzenia), a także obowiązujące wzory wniosku i umów (załączniki do zarządzenia). Badane zarządzenie dotyczy zatem

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Ma ono charakter normatywny, zawiera normy prawne generalne i abstrakcyjne.

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 u.s.g., 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 Wójtowi Gminy Mycielin uprawnienie do uregulowania zasad zwrotu rodzicom kosztów za dowóz dzieci niepełnosprawnych do placówek oświatowych w drodze zarządzenia. Takiej podstawy nie może stanowić bowiem przywołany w podstawie prawnej zarządzenia przepis art. 32 ust. 6 ustawy Prawo oświatowe. Jak stanowi art. 32 ust. 6 ww. ustawy obowiązkiem gminy jest zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim i sześcioletnim 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. Należy zauważyć, że przytoczony przepis ustawy nie zawiera upoważnienia do stanowienia przez wójta aktów prawa miejscowego normującego zasady zapewnienia niepełnosprawnym dzieciom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu. Wskazuje on wyłącznie na obowiązek gminy do zorganizowania w sensie faktycznym bezpłatnego transportu i opieki dzieciom w czasie przewozu. Brak zatem podstaw kompetencyjnych do podejmowania przez wójta w tym zakresie zarządzenia, stanowiącego akt prawa miejscowego.

Zgodnie z treścią art. 39 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe 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

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

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 przez rodziców przewozu uczniów, o których mowa w tych przepisach - obowiązkiem gminy jest zwrot kosztów przejazdu ucznia oraz rodzica na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a tymi osobami. Wskazane wyżej przepisy przesądzają, 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. Podmioty te winny ustalić zasady zwrotu w stosownej umowie. Upoważnienie do wydania przepisów prawa jest w obecnym stanie prawnym przewidziane jedynie dla rady gminy, o czym stanowi art. 39a ust. 3 ww. ustawy, tj. do określenia stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu.

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 u.s.g., 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.

Jednocześnie należy wskazać, że przedmiotowemu zarządzeniu nie można przyznać charakteru przepisów porządkowych. Przepisy porządkowe może wydawać wójt (burmistrz, prezydent miasta) wyłącznie w przypadku niecierpiącym zwłoki (art. 41 ust. 2 u.s.g.) 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 u.s.g.).

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 zarządzeniu wydanym przez wójta. Zastrzeżenie tych kwestii do materii umownej zakłada ustalenie rozliczeń z tego tytułu przez równorzędne strony kontraktu. Sąd Najwyższy w uchwale z 17 lutego 2011 r., III CZP 133/10, LEX nr 700720) podkreślił, że ustawodawca zrezygnował z określenia w ustawie zasad zwrotu kosztów dowozu realizowanego przez rodziców lub opiekunów do wydatków na komunikację publiczną ucznia i opiekuna, pozostawiając ustalenie zasad rozliczenia tych kosztów umownym uzgodnieniom

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EW AFC-19

pomiędzy gminą a osobami sprawującymi opiekę nad uczniem i organizującymi jego transport pod opieką do ośrodka, w którym realizuje on obowiązek (...).

W wyroku z dnia 14 kwietnia 2016 r., 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-szkoła-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 bezspornie, 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 zajęł także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 21 września 2017r., II SA/Ke 400/17.

Podsumowując powyższe należy wskazać, że przepisy ustawy Prawo oświatowe 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 sądowo-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,

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (m.in. wyrok NSA z dnia 4 lutego 1999r., II SA/Wr 1302/97; wyrok WSA z 6 listopada 2012 r., II SA/Gd 482/12).

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności zarządzenia, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
/-/ Karolina Fabiś-Szulc
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Gminy Mycielin

Wójt Gminy Mycielin