



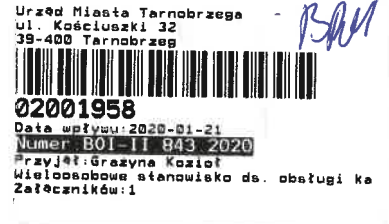
**WOJEWODA PODKARPACKI**  
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

Rzeszów, 2020-01-20

P-II. 4131.2.5.2020

*Naprzemko*  
*22. 01. 2020*

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE



Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) oraz art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461)

### **STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ**

§ 3 w zakresie treści: „*po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego*” uchwały Nr XXII/237/2019 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia średniej ceny jednostki paliwa w Gminie Tarnobrzeg, w roku szkolnym 2019/2010.

### **UZASADNIENIE**

W dniu 23 grudnia 2019 r. Rada Miasta Tarnobrzega podjęła uchwałę Nr XXII/237/2019 w sprawie ustalenia średniej ceny jednostki paliwa w Gminie Tarnobrzeg, w roku szkolnym 2019/2010. Dokonana przez organ nadzoru analiza wykazała, że § 3 przedmiotowej uchwały narusza art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461). W paragrafie tym Rada Miasta Tarnobrzega postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Zapis ten stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany

akt normatywny określi termin dłuższy. Jednocześnie art. 13 pkt 2 i 10 ww. ustawy wyraźnie określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Z kolei na podstawie art. 13 pkt 10 ww. ustawy ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Uchwała rady gminy w sprawie w sprawie określenia średnich cen jednostek paliwa na rok szkolny 2019/2010 podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) oraz art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148 z późn. zm.), dalej *Prawo oświatowe* nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących. Podkreślić należy, iż akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego, chociaż zasięg ich terytorialnego obowiązywania jest ograniczony. Określają one adresata w sposób generalny i potencjalny na danym terenie i jest nim każdy, kto znajdzie się w prawem przewidzianej sytuacji, a tym samym - jako taki - podlegać może oddziaływaniu aktu prawa miejscowego. Adresat normy prawnej zawartej w akcie prawa miejscowego jest zatem określony w sposób potencjalny, generalny i abstrakcyjny. Wskazać przy tym należy, iż kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Wyróżnić bowiem można w działalności rady gminy trzy kategorie uchwał: pierwsze będące aktami prawa miejscowego, drugie będące aktami prawa wewnętrznie obowiązującego oraz trzecie o znamionach aktów indywidualnych.

Wprawdzie brak jest ustawowej definicji prawa miejscowego to w literaturze prawniczej najbardziej przyjęte jest określenie aktów prawa miejscowego jako aktów o charakterze generalnym, zawierających normy prawne powszechnie obowiązujące na określonym obszarze, skierowanych do adresatów określonych w sposób abstrakcyjny, ustalających ciążące na nich obowiązki lub przysługujące im uprawnienia, wydanych na podstawie i w granicach wyraźnego ustawowego upoważnienia i ogłoszonych w sposób prawem przewidziany. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem sądowym i poglądami doktryny akty prawa miejscowego regulują

postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Akty prawa miejscowego są więc prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Ponadto posiadają normatywny charakter. Zawierają wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (nakazy, zakazy lub uprawnienia). Charakteryzuje je także generalny charakter, czyli definiowanie adresata poprzez wymienienie cech, a nie wskazanie z nazwy. Ich abstrakcyjność wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty prawa miejscowego muszą być więc powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Takiego charakteru nie mają uchwały rad gmin w sprawie określenia średnich cen jednostek paliwa w danym roku szkolnym. Uchwały takie nie regulują żadnych praw ani też nie nakładają obowiązków na podmioty będące poza systemem organów realizujących postanowienia takich uchwał.

Podstawą prawną do podjęcia przedmiotowych uchwał jest art. 39a Prawa oświatowego dodany z dniem 3 grudnia 2019 r. na mocy art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 2248), który określa zasady dokonywania zwrotu kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców – w sytuacji, gdy przewóz ten dokonują rodzice. Powołany przepis zawiera wzór matematyczny, który umożliwia, według zasad jednakowych dla wszystkich adresatów, obliczenie rekompensaty przysługującej rodzicom, w przypadku gdy to rodzice zapewniają przewóz dziecka lub ucznia do przedszkola, szkoły lub ośrodka. Kalkulacja kwoty zwrotu następuje z uwzględnieniem średniej ceny jednostki paliwa w danej gminie, właściwej dla danego pojazdu. Cenę tę ustala, na każdy rok szkolny, właściwa rada gminy w drodze uchwały – w oparciu o przepis art. 39a ust. 3 Prawa oświatowego. Natomiast zgodnie z art. 39a ust. 4 Prawa oświatowego zwrot kosztów przewozu, dzieci, młodzieży i uczniów do szkół, następuje na podstawie umowy zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami. Zatem uchwały w sprawie określenia średniej ceny paliwa w danym roku szkolnym nie posiadają cechy aktu o charakterze generalnym ani też abstrakcyjnym, zaś ich adresatem jest organ wykonawczy gminy. W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru uchwały takie mają zatem charakter aktów prawa wewnętrznie obowiązującego *sensu stricto* i dotyczą wyłącznie

działalności jednostki działającej w strukturze urzędu gminy, zatem wchodzi w życie z dniem podjęcia. W związku z powyższym nie mają do nich zastosowania wymogi dotyczące aktów prawa miejscowego, a w szczególności wymóg ich ogłaszania w wojewódzkich dziennikach urzędowych i związane z tym konsekwencje jakie przewiduje art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Tarnobrzega bezzasadnie przyjęła, iż przedmiotowa uchwała podlega obowiązkowej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego bowiem podjętej uchwały nie sposób zaliczyć do aktów wymienionych w przepisie art. 13 ust. 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Akty prawa miejscowego nie mają charakteru samoistnego. Są to akty podustawowe, wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w jego granicach. To normy wyższego rzędu określają warunki ich tworzenia, ich przedmiot, zakres i sposób regulacji prawnej. Obowiązują one na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zasady i tryb wydawania tych aktów określa ustawa (art. 87 ust. 2 i Konstytucji RP). Konstytucja RP wymaga jedynie, aby były one wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 stycznia 2017 r. (sygn. akt I OSK 1968/16) podniósł, że każdorazowo należy ustalać, czy dany akt ma charakter prawa miejscowego, kto jest adresatem norm wyprowadzanych z danego aktu, na jakiej podstawie prawnej został wydany, a także w jaki sposób podano go do publicznej wiadomości. Akty prawa miejscowego zawierają bowiem normy generalne i abstrakcyjne obowiązujące erga omnes na obszarze określonej jednostki samorządu terytorialnego, stanowią one na podstawie upoważnienia ustawowego, przez właściwy organ, we właściwym trybie i muszą być należycie ogłoszone. Dopiero stwierdzenie występowania wszystkich elementów pozwala zaliczyć dany akt do kategorii prawa miejscowego.

Skoro przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, nie jest również takim aktem, którego obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z przepisów szczególnych, to brak jest podstaw do ogłoszenia jej w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tym samym Rada Miasta Tarnobrzega stanowiąc o ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym wymienionej na wstępie uchwały istotnie naruszyła prawo w tym zakresie

tj. przepisy art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

ap. **WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Małgorzata Wąsacz**  
Zastępca Dyrektora  
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Prezydent Miasta Tarnobrzega
2. Przewodniczący Rady Miasta Tarnobrzega