



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 23 lutego 2021 r.

Poz. 731

WYROK NR II SA/RZ 366/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 9 września 2020 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Piotr Godlewski Sędziowie WSA Maciej Kobak WSA Joanna Zdrzałka /spr./ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 9 września 2020 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Miejskiej w Jaśle z dnia 16 grudnia 2019 r. nr XX/183/2019 w sprawie określenia średniej ceny jednostkowej paliwa w Mieście Jaśle w roku szkolnym 2019/2020 - skargę oddala -

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 16 grudnia 2019 r. nr XX/183/2019 Rada Miejska w Jaśle określiła średnie ceny jednostek paliwa na rok szkolny 2019/2020. W § 3 uchwały wskazano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713) - dalej: "u.s.g." oraz art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1148 z późn. zm.). W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, Wojewoda Podkarpacki wniósł o stwierdzenie nieważności opisanej na wstępie uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Zdaniem Wojewody, uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461), poprzez przyjęcie, że uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Uchwały rad gmin w sprawie określenia średniej ceny jednostki paliw w danym roku szkolnym, podjęte na podstawie art. 39a P.o., nie mają takiego charakteru, gdyż nie regulują żadnych praw, ani też nie nakładają żadnych obowiązków na podmioty będące poza systemem organów realizujących postanowienia takich uchwał. Zawierają jedynie postanowienia o charakterze organizacyjnym, przez co stanowią tzw. akt kierownictwa wewnętrznego. Organ podniósł, że wskazany przepis zawiera wzór matematyczny, który umożliwia, według zasad jednakowych dla wszystkich adresatów, obliczenie rekompensaty przysługującej rodzicom w przypadku, gdy to rodzice zapewniają dowóz dziecka do przedszkola, szkoły lub ośrodka. Kalkulacja kwoty zwrotu następuje z uwzględnieniem średniej ceny jednostki paliwa, liczby kilometrów przewozu oraz średniego zużycia paliwa dla danego pojazdu. Średnią cenę jednostki paliwa w gminie określa na każdy rok szkolny rada gminy w drodze uchwały, w oparciu o przepis art. 39a ust. 3 P.o., natomiast zgodnie z art. 39a ust. 4 P.o., zwrot kosztów przewozu, następuje na podstawie umowy zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), a rodzicami. Oznacza to, że uchwały w sprawie określenia średniej ceny paliwa w danym roku szkolnym nie posiadają cech aktu o charakterze generalnym, ani abstrakcyjnym, zaś ich adresatem jest organ wykonawczy gminy. W związku z powyższym uchwały takie mają charakter aktów prawa wewnętrznego obowiązującego sensu stricto i dotyczą wyłącznie działalności jednostki będącej w strukturze urzędu i wchodzi w życie z dniem podjęcia. Nie mają do nich zatem zastosowania wymogi dotyczące aktów prawa miejscowego, a w szczególności wymóg ich ogłaszania w wojewódzkich dziennikach urzędowych. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Jaśle wniosła o jej oddalenie. Zdaniem organu, uchwały podjęte na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy Prawo oświatowe są aktami prawa miejscowego

i tak są traktowane przez innych wojewodów. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Skarga została rozpoznana w trybie uproszczonym wobec wniosku Rady Miejskiej Jasła, na podstawie art. 119 pkt 2 P.p.s.a., który przyznaje stronie prawo zgłoszenia wniosku o rozpoznanie sprawy w takim trybie, przy braku żądania pozostałych stron przeprowadzenia rozprawy. Sprawowana przez Sąd, zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 z późn. zm.) kontrola działalności administracji oznacza badanie legalności, czyli zgodności z prawem zaskarżonych aktów, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej i z mocy art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.) – dalej: "P.p.s.a.", obejmuje również akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Podstawę wniesienia skargi i istotę kontrowersji stanowi w rozpoznawanej sprawie pogląd Wojewody co do charakteru zaskarżonej uchwały. Wojewoda wywodzi, że nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, a co za tym idzie nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i domaga się stwierdzenia nieważności uchwały w całości jako niezgodnej z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). Prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy przysługuje gminie na podstawie upoważnień ustawowych (art. 40 ust. 1 u.s.g.). Stosownie do art. 42 ust. 1 u.s.g. zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Przepis art. 2 ust. 1 tej ustawy stanowi, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, zaś akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 tej ustawy). Z kolei art. 13 pkt 2 ww. ustawy stanowi, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Akty prawa miejscowego mają charakter powszechny. Adresatami tych aktów mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Oficyna Wolters Kluwer Business, s. 72, 74-75). Zawierają one normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Generalny charakter mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Cechą charakterystyczną aktów prawa miejscowego jest też to, że mogą być stosowane wielokrotnie, w przeciwieństwie do aktów, które podlegają jednokrotnemu wykonaniu. O tym, czy dana uchwała jest aktem prawa miejscowego decyduje jego treść. Dla takiej kwalifikacji nie jest ważne, jak w praktyce dana uchwała jest wykonywana, wystarczające jest, że wkracza w materię uregulowaną ustawami (wyrok NSA z 29.11.2016 r., II OSK 507/17, wszystkie powoływane orzeczenia dostępne na stronie www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Podstawa prawna do działań w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego jest dwojakiego rodzaju. Jest nią albo upoważnienie bezpośrednio wynikające z przepisów ustaw ustrojowych (gminnej, powiatowej, wojewódzkiej), albo upoważnienie zawarte w innych regulacjach ustawowych (por. wyrok NSA z 4 kwietnia 2008 r., II OSK 102/08). Akty kierownictwa wewnętrznego natomiast (taką kwalifikację zaskarżonej uchwały przyjmuje Wojewoda) są to akty podejmowane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Akty kierownictwa wewnętrznego, w odróżnieniu od aktów prawa miejscowego wiążą tylko adresatów podległych organowi, który dany akt wydał. Ponadto dla swej ważności nie wymagają publikacji, wystarczy, aby dotarły do wiadomości adresata. W podstawie prawnej zaskarżonej uchwały powołano art. 39 a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (obecnie t.j. ogłoszony w Dz. U. z 2020 r. poz. 910). Przepis ten stanowi, że średnią cenę jednostki paliwa w gminie określa na każdy rok szkolny rada gminy, w drodze uchwały, uwzględniając ceny jednostki paliwa. Z przepisu art. 39 a ust. 1 P.o. wynika, że 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. Natomiast ust. 5 tego przepisu stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawiera z rodzicami umowę, o której mowa w ust. 4, w terminie 14 dni od dnia uzyskania informacji, że dowożenie i opiekę zapewniają rodzice. Z powyższych regulacji wynika, że potencjalnymi adresatami normy prawnej zawartej w zaskarżonej uchwale są rodzice dzieci niepełnosprawnych, którzy zdecydowali o samodzielnej realizacji obowiązku dowozu dzieci do szkoły, co odbywa się na podstawie zawartej umowy z organem administracji samorządowej. Adresatami tej normy są również dzieci niepełnosprawne, które w przypadkach określonych w ustawie mają prawo

uczestniczyć w zajęciach szkolnych, a nie chcą, czy nie mogą korzystać z przewozu zorganizowanego przez gminę. Zatem sposób określenia adresata i schematu realizacji obowiązku transportu do szkoły przez inny podmiot niż gmina wskazuje, że adresat nosi cechę adresata abstrakcyjnego i odnosi się do bliżej nieokreślonej liczby podmiotów. Przyjąć więc należy, że działanie normy prawnej zawartej w zakwestionowanej uchwale odpowiada aktom prawa miejscowego, pomimo, że ustawodawca nie określił *expresis verbis* w Prawie oświatowym, że jest to akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 maja 2020 r., II SA/Rz 349/20). Charakter normy prawnej wynikający z uchwały podjętej na podstawie art. 39a ust. 3 Prawa oświatowego należy zatem ocenić, jako powszechnie obowiązującą na terenie gminy, skierowaną do nieograniczonego kręgu adresatów i wpływającą na uprawnienia tych podmiotów, a zatem spełniającą kryteria aktu prawa miejscowego (por. również wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 maja 2020 r., II SA/Rz 341/20). Z tych względów Sąd nie przychylił się do stanowiska Wojewody wskazującego, że zaskarżona uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego nie podlegającym obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a co za tym idzie, że narusza ona wskazane w skardze przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Sąd wskazuje również, że przyjęty w niniejszym wyroku pogląd jest powszechnie prezentowany w praktyce (por. przykładowo wskazane uchwały w odpowiedzi na skargę) i zyskał aprobatę w orzecznictwie, np. w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 3 lipca 2020 r., III SA/Po 186/20, gdzie Sąd ten stwierdził, że "przyznana przez ustawodawcę kompetencja do podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie określenia średniej ceny jednostek paliwa w roku szkolnym stanowi niezbędny warunek realizacji przez gminę obowiązku wynikającego z przepisów art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4 w zw. z art. 39a ustawy z 2016 r. - Prawo oświatowe. Uchwała taka nie ma zatem charakteru wewnętrznego i indywidualnego, bowiem określony w art. 39a ust. 2 ww. ustawy wzór matematyczny umożliwia według zasad jednakowych dla wszystkich adresatów obliczenie rekompensaty przysługującej rodzicom, w przypadku, gdy to rodzice/opiekunowie zapewniają przewóz". Z wszystkich tych przyczyn skarga została oddalona na podstawie art. 151 P.p.s.a.