



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 stycznia 2020 r.

Poz. 91

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.95.10.2019.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2020 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIV/133/2019 Rady Miasta Oleśnicy z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie określenia średniej ceny jednostki paliwa w Gminie Miasto Oleśnica na rok szkolny 2019/2020.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 28 listopada 2019 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.) oraz art. 39a ust. 3 w związku z art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148, z późn. zm.), Rada Miasta Oleśnicy podjęła uchwałę nr XIV/133/2019 w sprawie *określenia średniej ceny jednostki paliwa w Gminie Miasto Oleśnica na rok szkolny 2019/2020*, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 4 grudnia 2019 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148 ze zm.), polegającym na nieprawidłowym i niezgodnym z upoważnieniem ustawowym określeniu średniej ceny jednostki paliwa w gminie.

I

Dnia 3 grudnia 2019 r. weszły w życie przepisy znowelizowanego prawa oświatowego tj. ustawy z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 2248), określające kryteria ustalania kosztów przejazdu dziecka i opiekuna, które są zwracane opiekunom dowożącym dzieci niepełnosprawne (lub inne uprawnione) do szkoły lub przedszkola. Zgodnie z przyjętą nowelizacją, stosownie do art. 39a ust. 2 ustawy - Prawo oświatowe, kwota zwracana rodzicom lub opiekunom obliczana jest na podstawie wzoru matematycznego, w którym jednym z elementów (o symbolu „c”) jest średnia cena jednostki paliwa w danej gminie właściwego dla danego pojazdu. Z kolei na podstawie powołanego w podstawie prawnej uchwały art. 39a ust. 3 ustawy - Prawo oświatowe: „Średnią cenę jednostki paliwa w gminie określa na każdy rok szkolny rada gminy, w drodze uchwały, uwzględniając ceny jednostki paliwa w gminie.” Z powyższego wynika zatem bezsprzecznie, że to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określa średnią cenę jednostki paliwa w gminie.

Realizując przyznaną przez ustawodawcę kompetencję Rada Miasta Oleśnicy w § 1 przedmiotowej uchwały postanowiła: „*Określa się średnią cenę jednostki paliwa w Gminie Miasto Oleśnica na rok szkolny 2019/2020 w następujący sposób:*

- cena jednostki paliwa równa jest cenie hurtowej sprzedaży paliw opublikowanej przez Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. w Płocku dla: oleju napędowego (ecodiesel), benzyny 95, benzyny 98, LPG (autogaz) na pierwszy dzień publikacji cen hurtowych przypadający po dniu 3 grudnia 2019 r. powiększonej o 20%.”

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że art. 39a ust. 3 ustawy - Prawo oświatowe w sposób jednoznaczny i kategoryczny zobowiązuje radę gminy do określenia w uchwale średniej ceny jednostki paliwa w gminie. Zdaniem organu nadzoru, wymóg ustawy określenia w uchwale średniej ceny jednostki paliwa w gminie oznacza, że konieczne jest wskazanie w niej konkretnej wartości jednostki paliwa wyrażonej w pieniądzu. Zgodnie bowiem ze znaczeniem słownikowym, słowo „cena” oznacza m.in. tyle co „wartość czegoś wyrażana w pieniądzu” (Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/cena;2447431.html>). Nie spełnia tego kryterium wskazanie na ceny hurtowe sprzedaży paliw opublikowane przez Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. w Płocku wraz z dodatkowymi warunkami w postaci ustalenia: dnia publikacji cen hurtowych i odpowiedniego 20-procentowego powiększenia tych cen, ponieważ takie odesłanie ma charakter niekonkretny, nie określa wprost ceny, lecz wyłącznie sposób jej ustalania (na co wskazuje także sformułowanie § 1 uchwały : „*Określa się średnią cenę jednostki paliwa (...) w następujący sposób*”). Tymczasem ww. ustawa w art. 39a ust. 3 wymaga określenia ceny jednostki paliwa, a więc podania konkretnej liczbowej wartości jednostki paliwa wyrażonej w pieniądzu, a nie określenie sposobu ustalania tej ceny.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Podejmując akty prawa miejscowego na podstawie ustawowego upoważnienia, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Nie może zatem stanowić prawidłowego dopełnienia treści uchwały podjętej na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy - Prawo oświatowe, samo tylko odwołanie się w jej zapisach do cen hurtowych sprzedaży paliw, jednak bez ich jednoznacznego określenia. O prawidłowości uchwały przesądza bowiem jej samoistna treść, a w takiej sytuacji to potencjalny adresat uchwały zmuszony będzie do samodzielnego wyliczenia i określenia średniej ceny jednostki paliwa w gminie na dany rok, stosując sposób jej obliczania przedstawiony w § 1 uchwały.

Należy także zauważyć, że jeżeli w uchwale przewidziano, że „*cena jednostki paliwa równa jest cenie hurtowej sprzedaży paliw opublikowanej przez Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. w Płocku*”, to w istocie to ten podmiot zyskał – w świetle treści uchwały – kompetencje do ukształtowania średniej ceny jednostki paliwa w gminie. Podejmując bowiem przedmiotową uchwałę Rada Miasta Oleśnicy nie знаła jeszcze ceny średniej ceny jednostki paliwa w gminie, ponieważ w jej § 1 przyjęto ceny hurtowe obowiązujące na pierwszy dzień publikacji przypadający po dniu 3 grudnia 2019 r., a więc już po dniu podjęcia uchwały nr XIV/133/2019. Tego rodzaju postanowienia uchwały, skutkujące ukrytym sędowaniem kompetencji w zakresie kształtowania średniej ceny jednostki paliwa w gminie, stoją w oczywistej sprzeczności z wyraźnym brzmieniem art. 39a ust. 3 ustawy - Prawo oświatowe, który wyłączne kompetencje do kształtowania tej ceny przypisuje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązując jednocześnie ten organ do skonkretyzowania – określenia konkretnej liczbowej wartości jednostki paliwa wyrażonej w pieniądzu w uchwale. Ta konstatacja jest skutkiem użycia przez ustawodawcę we wskazanym przepisie ustawy zwrotu „*średnią cenę jednostki paliwa w gminie określa na każdy rok szkolny rada gminy, w drodze uchwały...*”.

Ponadto w rozpatrywanej sprawie zapis § 1 uchwały stoi w sprzeczności z charakterem norm aktu prawa miejscowego, które ze swej natury powinny być konkretne i jasno sprecyzowane. Pomimo bowiem odesłania do ceny hurtowej sprzedaży paliw opublikowanej przez Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. w Płocku nie przedstawiono źródła tej informacji (np. poprzez podanie adresu strony internetowej) – tzn. skąd takie dane można uzyskać. W konsekwencji to potencjalny adresat uchwały zmuszony będzie samodzielnie poszukiwać informacji w tym zakresie, nie mając przy tym pewności czy opiera się o właściwe dane. Dodatkowo normodawca lokalny, określając średnią cenę jednostki paliwa w Gminie Miasto Oleśnica na rok szkolny 2019/2020, uwarunkował to realizacją zdarzenia przyszłego i niepewnego, jakim w tym przypadku jest odesłanie do „*cen hurtowej sprzedaży paliw opublikowanej przez Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. w Płocku (...) na pierwszy dzień publikacji cen hurtowych przypadający po dniu 3 grudnia 2019 r.*” (oparto się zatem o zdarzenie, które dopiero ma nastąpić, już po podjęciu uchwały nr XIV/133/2019). Tym samym spotęgowana została niejednoznaczność kwestionowanego przepisu.

Nie ulega wątpliwości, że z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynika skierowany do organów władzy stanowiących prawo, a więc także organów gminy uprawnionych do stanowienia prawa miejscowego, nakaz przyzwoitej legislacji, w czym zawiera się także wymóg dostatecznej określoności normy prawnej. Na takie relacje wskazywał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny. Na przykład w wyroku z 21 marca 2001 r. w sprawie o sygnaturze akt K 24/00 stwierdził, że nakaz respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego oraz że zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a także, że standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego oraz że wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, zaś związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 568/11).

Poza kwestiami opisanymi w części I niniejszego rozstrzygnięcia, przesądzającymi o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości na skutek braku prawidłowej realizacji normy kompetencyjnej, organ nadzoru zwraca uwagę na inne istotne naruszenie prawa zawarte w uchwale.

II

Zauważyć należy, że początek nabrania mocy obowiązującej przez zawarte w przedmiotowej uchwale normy ustalono na dzień 3 grudnia 2019 r., natomiast uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 9 grudnia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2019 r. poz. 7207). Zgodnie z jej § 3 miała ona wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, jednak „z mocą obowiązującą od 3 grudnia 2019 r.”. Oznacza to, że uchwała wiąże skutki prawne wynikające z zawartych w niej norm ze zdarzeniami, które miały miejsce przed jej wejściem w życie, a tym samym normy te zostały wprowadzone do obrotu prawnego z mocą wsteczną.

Mając powyższe na względzie należy skonfrontować treść uchwały z regulacjami odnoszącymi się do wprowadzania aktów prawa miejscowego do obrotu prawnego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Jednocześnie art. 5 ustawy przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Wymogiem jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis* jest „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracający *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego uzasadnienia. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego.

Decyzja o pominięciu *vacatio legis* wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Dla urzeczywistnienia takiego wejścia w życie aktu należy zatem wykazać jaki ważny interes państwa wymaga pominięcia *vacatio legis* oraz przedstawić argumenty wskazujące na to, że zasady demokratycznego państwa nie stoją temu zabiegowi na przeszkodzie. Są to dalsze warunki w tym znaczeniu, że także w tym przypadku konieczne jest, aby istniał „uzasadniony przypadek” (choć ta przesłanka zawiera się już w przesłance ważnego interesu państwa). Niemniej, od prawodawcy należy dalej wymagać by przedstawił uzasadnienie dla danego przypadku i wykazał w nim argumenty popierające jego działania. Także w tej sytuacji właściwym dla tego miejscem jest uzasadnienie aktu.

Ostatni przewidziany wyjątek – nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej – obwarowany jest przesłanką wymagającą, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Oznacza to, że mogą istnieć takie zasady demokratycznego państwa prawnego, które w danej sytuacji nie sprzeciwiałyby się pominięciu *vacatio legis*, ale nie pozwalałyby na retroakcję prawa. Chodzi bowiem o inne, dalsze zasady niż mogące się sprzeciwiać pominięciu *vacatio legis*. Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga bowiem spełnienia także przesłanek wskazanych dla skrócenia oraz dla pominięcia *vacatio legis*: uzasadnienia przypadku, ważnego interesu państwa, niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Gradacja wskazanych wyjątków – związana z faktem, że w coraz intensywniejszy sposób godzą one w zasadę ogłaszania prawa z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis* (która zawarta jest w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ale także w art. 2 Konstytucji RP stanowiącym: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) – sprawia, że wymogi dotyczące wprowadzania odstępstw muszą być rozpatrywane ściśle i łącznie dochowane. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazując, że „art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje możliwość [...] wcześniejszego wejścia w życie aktu prawa miejscowego [...] z mocą wsteczną. Uzależnia taką sytuację od ważnego interesu państwa i tego, czy nie sprzeciwiają się temu zasady demokratycznego państwa prawnego” (wyrok WSA z dnia 4 sierpnia 2009 r., IV SA/Wr 2/09, LEX nr 553520).

Odnosząc te ustalenia do kwestionowanej uchwały wskazać należy, że Rada Miasta Oleśnicy, nadając uchwale wsteczną moc obowiązującą, powinna: 1) uzasadnić przypadek, 2) wykazać ważny interes państwa, 3) uargumentować niesprzeczność z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Jak wskazuje judykatura, „skoro art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu «mocy wstecznej», ale tylko «jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie» to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa” (wyrok WSA z dnia 19 kwietnia 2012 r., I SA/Ke 109/12, LEX nr 1143501). Przyjmuje się też, że „w demokratycznym państwie prawa nie może być akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma służyć władza publiczna. Reguła ta należy do samej istoty zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP)” (wyrok NSA z dnia 6 maja 2003 r., II SA/Kr 251/03, LEX nr 453765; porównaj także: wyrok WSA z dnia 28 stycznia 2005 r., II SA/Wa 716/04, LEX nr 824926). Brak uzasadnienia przyjętego rozwiązania może natomiast potwierdzać zarzut arbitralności prawodawcy (porównaj: wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., U 5/06, LEX nr 232289).

Dla oceny regulacji nadającej uchwale moc wsteczną istotne jest to, że uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zatem aktem o lokalnym – ze swej istoty – charakterze. Stanowienie prawa „pod rządami tzw. ewenementu lokalnego” (P. Lisowski, *Lokalne źródła prawa*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2010, s. 86) służy uwzględnianiu warunków miejscowych i pozwala na kierowanie się lokalnym (ewentualnie regionalnym) interesem. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazującego, że akty prawa miejscowego „ze swej istoty [...] mają charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym. Zatem ważny interes państwa [...] nie może stanowić przesłanki, która uzasadniałaby wprowadzenie uchwały z dniem ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Innymi słowy brak ustanowienia [...] *vacatio legis* narusza prawo i stanowi przejaw nieprawidłowej legislacji” (wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r., II GSK 632/10, LEX nr 1083328; porównaj: wyrok WSA z dnia 12 lutego 2010 r., I SA/Lu 23/10, LEX nr 591517). Stanowisko to jest tym bardziej aktualne w odniesieniu do działania polegającego na nadaniu aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej (porównaj: wyrok NSA z dnia 4 listopada 2015 r., II FSK 2362/13, CBOSA; wyrok WSA z dnia 22 czerwca 2016 r., I SA/Lu 49/16, CBOSA; wyrok WSA z dnia 20 września 2016 r., I SA/Lu 133/16, LEX nr 2186819; wyrok WSA z dnia 9 listopada 2016 r., I SA/Lu 310/16, LEX nr 2199316; wyrok WSA z dnia 24 marca 2017 r., I SA/Lu 75/17, CBOSA). Dochodząc do ustaleń tożsamych z dokonanyymi przez Naczelny Sąd Administracyjny należy zatem poddać w wątpliwość możliwość pomijania *vacatio legis*, a tym bardziej ustalanie retroaktywnego działania w odniesieniu do aktów prawa miejscowego.

Tymczasem uzasadnienie do uchwały w tym zakresie ogranicza się do zdawkowego stwierdzenia, że cyt. „*Datę obowiązywania Uchwały określono na dzień 3 grudnia 2019 r. wobec wejścia w życie z tym dniem przepisów ustawy zmieniającej i konieczności ich stosowania.*”, co w ocenie organu nadzoru nie realizuje ww. kryteriów stawianych przez ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, jak też w żaden sposób nie uzasadnia wprowadzenia do obrotu prawnego tego aktu z mocą wsteczną, bez zachowania wymaganego *vacatio legis*.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
J. Obremski