



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 października 2023 r.

Poz. 5648

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.46.11.2023.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 11 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3 we fragmencie: „z mocą obowiązującą od dnia 1 października 2023 r.” uchwały nr LXXVI/484/23 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 27 września 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Miejską Kamienna Góra.

Uzasadnienie

Rada Miasta Kamienna Góra na sesji w dniu 27 września 2023. r., powołując się w podstawie prawnej między innymi na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 52 ust. 1, ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu działań oświatowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2082 ze zm.) podjęła uchwałę nr LXXVI/484/23 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Miejską Kamienna Góra, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 września 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 października 2023 r.” uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.), w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na nieuprawnionym nadaniu wstecznej mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego.

Rada Miasta Kamienna Góra podjęła uchwałę m. in. na podstawie art. 52 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie ze wskazanymi przepisami rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w prowadzonym przez gminę: 1) publicznym przedszkolu i oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe 2) publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla publicznych przedszkoli na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy - Prawo oświatowe. Wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1, nie może być wyższa niż 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego.

Zgodnie z art. 52 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych maksymalna wysokość opłaty, o której mowa w ust. 3, podlega waloryzacji. Waloryzacja dokonywana po raz pierwszy polega na pomnożeniu kwoty opłaty, o której mowa w ust. 3, przez wskaźnik waloryzacji i zaokrągleniu w dół do pełnych groszy. Kolejne waloryzacje wysokości opłaty polegają na pomnożeniu kwoty opłaty z roku, w którym była dokonywana ostatnia waloryzacja, przez wskaźnik waloryzacji i zaokrągleniu w dół do pełnych groszy. Waloryzacji dokonuje się od dnia 1 września roku kalendarzowego, w którym ogłoszono wysokość wskaźnika waloryzacji ustalonego zgodnie z ust. 5 lub 6.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz obwieszczenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji oraz maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego (M.P. z 2023 r. poz. 243) Rada Miasta Kamienna Góra mocą § 1 uchwały określiła wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Miejską Kamienna Góra na kwotę 1,30 zł za każdą rozpoczętą godzinę zajęć, zwiększając ów koszt z obowiązującej – na mocy uchwały nr XLIX/329/2018 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 29 sierpnia 2020 r. – kwoty 1,00 zł. Przedmiotową uchwałą dokonano zatem niekorzystnego wobec usługobiorców postanowienia zwiększającego koszt pobytu dziecka w przedszkolu.

Podjęcie uchwały, mocą której podwyższany jest koszt usług, nie jest niezgodne z prawem, pod warunkiem, że nie skraca się okresu *vacatio legis* obowiązywania uchwały lub nie ustanawia się mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie. W § 3 uchwały Rada Miasta Kamienna Góra postanowiła bowiem, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 października 2023 r. Tymczasem przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 3 października 2023 r. (poz. 5418), a więc zgodnie z intencją zawartą w jej § 3 wejdzie w życie przed jej ogłoszeniem i bez zachowania 14-dniowego *vacatio legis*.

Wskazać należy, że przepis art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uzależnia wejście w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy tej ustawy jednoznacznie przesadzają – z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy gminy do katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2), a z drugiej strony o konieczności ustalenia odpowiedniego terminu wejścia w życie takiego aktu, oznaczonego nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia (art. 4 ust. 1).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: „1. 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. 2. 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) skróceniu *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięciu *vacatio legis*, 3) nadaniu aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Mając na uwadze przytoczone przepisy ustawy, należy dojść do wniosku, że wejście w życie aktu powszechnie obowiązującego w dniu ogłoszenia, jest absolutnym wyjątkiem. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazując, że „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych

i niektórych innych aktów prawnych przewiduje możliwość [...] wcześniejszego wejścia w życie aktu prawa miejscowego [...]. 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., sygn. akt IV SA/Wr 2/09). Zgodność takiego zabiegu legislacyjnego z zasadami demokratycznego państwa prawnego objawia się poprzez nie pogarszanie sytuacji prawnej adresatów norm prawnych, w wyniku m. in. nałożenia na nich bardziej uciążliwych obowiązków, czy pozbawienia ich określonych uprawnień. Tymczasem, jak wyżej wskazano, uchwała nr LXXVI/484/2023 zawierająca przepisy pogarszające sytuację prawną jej adresatów, wejdzie w życie przed publikacją w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Należy przy tym wskazać, że uzasadnienie uchwały nie zawiera żadnych wyjaśnień, które by usprawiedliwiały tego rodzaju działanie.

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. 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 [...] [tego aktu] 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). Dochodząc do ustaleń tożsamyh z dokonanyh przez Naczelny Sąd Administracyjny należy zatem poddać w wątpliwość możliwość pomijania *vacatio legis* w odniesieniu do aktów prawa miejscowego.

Nawet jednak, jeżeli przyjąć, że w uzasadnionych przypadkach, gdy nie będą się temu sprzeciwiać zasady demokratycznego państwa prawnego, możliwe jest pominięcie *vacatio legis* lub nawet nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej, to nie ulega wątpliwości, że takie działanie nie może prowadzić do dokonywania regulacji, która nakładałaby dodatkowe, czy też bardziej dolegliwe obowiązki na jej adresatów. W sposób istotny narusza to bowiem zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania obywateli do stanowionego prawa, wynikające z ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że w przypadku badanej uchwały, ustalenie jej wejścia w życie przed datą ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i z pominięciem *vacatio legis* narusza prawo w stopniu istotnym. Adresaci przepisów zmieniających (podwyższających) stawkę opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Badana zmiana uchwały rodzić będzie dla nich bezpośrednie konsekwencje finansowe. Należy wykluczyć możliwość wstecznego wejścia w życie uchwały nakładającej na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień, czy ograniczających te uprawnienia. Skrócenie terminu wejścia w życie uchwały w analizowanym przypadku stanowi bezpośrednie naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego chronionych art. 2 Konstytucji RP, a w przypadku aktu prawa miejscowego jest również sprzeczne z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wobec powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 października 2023 r.” uchwały nr LXXVI/484/2023, jako istotnie naruszającego prawo.

Jednocześnie wskazania wymaga, że przedmiotowa uchwała skierowana została do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego – publikacja miała miejsce w dniu 3 października 2023 r. Mając natomiast na względzie treść art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który wprowadza zasadę wejścia w życie aktów prawa miejscowego po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym oraz brzmienie pozostałego fragmentu § 3 uchwały, organ nadzoru zauważa, że uchwała wejdzie w życie w dniu 18 października 2023 r.

Mając na uwadze powyższe należało orzec 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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski