



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 października 2023 r.

Poz. 5813

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.162.4.2023.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 3 we fragmencie „i ma zastosowanie od dnia 1 października 2023 roku” uchwały nr 465/23 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr 298/17 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 18 grudnia 2017 roku w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat w przedszkolu publicznym i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Zgorzelec.

Uzasadnienie

Rada Gminy Zgorzelec na sesji w dniu 28 września 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900), art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1400), podjęła uchwałę nr 465/23 *w sprawie zmiany uchwały nr 298/17 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 18 grudnia 2017 roku w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat w przedszkolu publicznym i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Zgorzelec*, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 3 października 2023 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 we fragmencie „i ma zastosowanie od dnia 1 października 2023 roku” 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), w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483), polegającym na skróceniu terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego.

Rada Gminy Zgorzelec podjęła przedmiotową uchwałę nr 465/23 m.in. na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie ze wskazanym przepisem 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.

Mocą § 1 uchwały określono wysokość wskazanej powyżej opłaty w publicznym przedszkolu i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Zgorzelec, na kwotę 1,30 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w publicznym przedszkolu lub oddziale przedszkolnym, zwiększając ów koszt z dotychczas obowiązującej kwoty 1,00 zł (na podstawie uchwały nr 298/17 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat w przedszkolach publicznych i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Zgorzelec). Przedmiotową uchwałą nr 465/23 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 Gminy Zgorzelec postanowiła bowiem, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i ma zastosowanie od dnia 1 października 2023 roku.”. Tymczasem przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 18 października 2023 r. (poz. 5699), a więc zgodnie z intencją zawartą w jej § 3 weszła 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 przesądzą – z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego stanowiących 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 tej 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.

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 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2019 r. (sygn. akt I GSK 1388/16) wskazując, że „(...) akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia. Dany akt może jednak określać inny termin jego wejścia w życie, który w uzasadnionych przypadkach może być krótszy niż 14 dni lub też, jeżeli ważny interes państwa tego wymaga i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie aktu normatywnego może być dzień jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym. W wyjątkowych sytuacjach można też nadać aktowi normatywnemu wsteczną moc obowiązującą (z wyjątkiem określonym w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP oraz w odniesieniu do ustaw podatkowych). (...) W rozważaniach nad kwestią odpowiedniości okresu *vacatio legis* Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że okres ten powinien być tak dobrany, by zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania. Ocena, czy

w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych.”. Zgodność takiego zabiegu legislacyjnego z zasadami demokratycznego państwa prawnego objawia się poprzez niepogarszanie 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 465/23 zawierająca przepisy pogarszające sytuację prawną jej adresatów, weszła w życie przed publikacją w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Należy przy tym wskazać, że uzasadnienie uchwały nie zawiera żadnych wyjaśnień, które usprawiedliwiłyby tego rodzaju działanie.

Jak wskazuje judykatura, „*W demokratycznym państwie prawnym 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).*” (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 kwietnia 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 140/22). Brak uzasadnienia przyjętego rozwiązania może natomiast potwierdzać zarzut arbitralności prawodawcy (por. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06).

Dla oceny legalności regulacji skutkującej wejściem w życie uchwały w terminie krótszym niż czternaście dni istotne jest również to, że uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zatem aktem o lokalnym – ze swej istoty – charakterze. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie cyt. „*Sformułowanie art. 4 ust. 2 powołanej ustawy (...) wymaga, aby rozwiązanie takie stosować tylko w przypadku, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego, a jednocześnie – zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Wykładnia taka determinuje przyjęcie stanowiska, że powołany przepis nie znajduje zastosowania do aktów prawa miejscowego, ponieważ ze swej istoty przepisy te mają charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym, «ważny interes państwa» nie jest więc przesłanką, która mogłaby uzasadniać wprowadzenie ich z dniem ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.*” (tak w wyroku WSA w Lublinie z dnia 12 lutego 2010 r., sygn. akt I SA/Lu 23/10). 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 rozpatrywanej tu uchwały nr 465/23 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 28 września 2023 r. jej wejście 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 skrócenia terminu wejścia w życie uchwały w stosunku do uchwał nakładających 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. Wobec powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 we fragmencie „*i ma zastosowanie od dnia 1 października 2023 roku*” uchwały nr 465/23, jako istotnie naruszającego prawo.

Jednocześnie wskazania wymaga, że przedmiotowa uchwała skierowana została do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego – publikacja miała miejsce w dniu 18 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 2 listopada 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.

I Wicewojewoda Dolnośląski:
Jarosław Kresa