



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 16 września 2022 r.

Poz. 3934

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.275.2022.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 15 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079, poz. 1561)

stwierdzam nieważność

§ 6. uchwały Nr XLV/343/2022 Rady Miejskiej w Mirosławcu z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Mirosławiec w zakresie wyrazów „wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r. i”.

Uzasadnienie

W dniu 30 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Mirosławcu podjęła uchwałę Nr XLV/343/2022 w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Mirosławiec. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 31 sierpnia 2022 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały w ww. przedmiocie stanowią wskazane w podstawie prawnej uchwały Nr XLV/343/2022 przepisy art. 52 ust. 1 i 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych¹⁾, zgodnie z którymi: 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 (art. 52 ust. 1) oraz Rada gminy może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, o których mowa w ust. 1 (art. 52 ust. 2).

Wobec brzmienia cytowanych unormowań nie budzi wątpliwości organu nadzoru kompetencja Rady Miejskiej w Mirosławcu do podjęcia aktu w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, a także warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat. Merytoryczne postanowienia zawarte w uchwale Nr XLV/343/2022 mieszczą się w granicach ustawowego upoważnienia wynikającego z przywołanych wyżej regulacji ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Stwierdzić jednak należy, że wskazanie w §6 tej uchwały, że wchodzi ona w życie z dniem 1 września 2022 r.

¹⁾ Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1930 z późn. zm.).

w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁾.

Uchwała w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, a także warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat jest aktem prawa miejscowego, co Rada Miejska w Mirosławcu uwzględniła w §6, postanawiając o jej ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Jednak podejmując ten akt w dniu 30 sierpnia 2022 r.³⁾ Rada nie wzięła pod uwagę, wynikających z przepisów prawa, zasad dotyczących terminów obowiązywania aktów prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych *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*. Od tak ustalonej reguły, prawodawca wprowadza wyjątki, w tym w art. 4 ust. 2 stanowi, że *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*.

Z treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika więc, że wprowadza on domyślną datę wejścia w życie aktu normatywnego i pełni funkcję zabezpieczenia obrotu prawnego przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie oraz zawiera zasadę, w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie miało przynajmniej 14 dni. Zwrócić należy uwagę, że obowiązek ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis* ma na celu zachowanie bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowanie praw nabytych czy ochronę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, których źródłem jest zasada demokratycznego państwa prawnego wyrażona w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁾. Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* ma umożliwić nie tylko zaznajomienie się z nowym prawem, ale również dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji⁵⁾.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim przedstawionym w wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 534/19, zgodnie z którym *vacatio legis* – a więc okres pomiędzy dniem ogłoszenia aktu prawnego a dniem jego wejścia w życie - powinno być określone w taki sposób, aby zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na zapoznanie się z treścią nowych regulacji i podjęcie działania, które umożliwi przystosowanie się do nich. W każdym przypadku długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów. Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02, stwierdzając, że zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych minimalny okres *vacatio legis* wynosi 14 dni, zaś jego skrócenie czy też nadanie wstecznej mocy obowiązywania może mieć miejsce jedynie w szczególnych okolicznościach, a dodatkowo, gdy zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie.

Zdaniem organu nadzoru wskazane standardy znajdują w szczególności zastosowanie do aktów prawa miejscowego, które nakładają na adresatów norm jakiegokolwiek ciężary finansowe (w tym przypadku opłaty). Należy podkreślić, że *vacatio legis* nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego, albowiem musi zaistnieć „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może 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.

W omawianym stanie faktycznym – zdaniem organu nadzoru – nie zachodzi jednak wyjątek pozwalający na skrócenie *vacatio legis* uchwały w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego. W §2 ust. 1 uchwały Nr XLV/343/2022 Rada Miejska w Mirosławcu ustaliła wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku

²⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

³⁾ Wpływ wniosku o publikację aktu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego: 31 sierpnia 2022 r.; uchwała opublikowana została w Dz. Urz. Woj. Zach. z 1 września 2022 r. pod poz. 3688.

⁴⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁵⁾ Por. orzeczenie TK z dnia 3 października 2001r., K 27/01, OTK 2001 Nr 7, poz. 209.

szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w czasie przekraczającym wymiar zajęć, w którym nauczanie, wychowanie i opieka świadczone są bezpłatnie (§1), postanawiając, że wyniesie ona 1,14 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu. Aktem tym Rada dokonała zatem zmiany (podwyższenia) dotychczasowej opłaty z powyższego tytułu, która – na mocy uchwały Nr V/64/2019 z dnia 20 marca 2019 r.⁶⁾ – wynosiła 1 zł. Dokonując zmiany wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, polegającej na podwyższeniu dotychczasowej stawki za tę samą usługę, Rada Miejska w Mirosławcu przyjęła rozwiązania niekorzystne dla adresatów norm zawartych w uchwalonym akcie, powodując niewątpliwie pogorszenie ich sytuacji. Oznacza to tym samym, że treść wprowadzonych przez organ stanowiący norm powinna być ich adresatom znana z odpowiednim wyprzedzeniem, które z woli prawodawcy co do zasady wynosi 14 dni.

W świetle przedstawionej argumentacji, z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności §6 uchwały Nr XLV/343/2022 Rady Miejskiej w Mirosławcu z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie *określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym*

do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Mirosławiec w zakresie wyrazów „wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r. i”. Wskutek wyeliminowania z obrotu prawnego ww. postanowienia, uchwała Nr XLV/343/2022 wejdzie w życie w terminie określonym w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. po upływie 14 dni od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego⁷⁾.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Mateusz Wagemann

II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

⁶⁾ Uchwała Nr V/64/2019 Rady Miejskiej w Mirosławcu z dnia 20 marca 2019 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę i Miasto Mirosławiec (Dz. Urz. Woj. Zach. poz. 2065).

⁷⁾ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 402/19.