



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 stycznia 2025 r.

Poz. 575

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.45.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/79/24 Rady Miejskiej w Myszkowie z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Myszków, w całości, jako sprzecznej art. 52 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 759 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, a także 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 ze zm.), w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 17 grudnia 2024 roku, Rada Miasta w Myszkowie podjęła uchwałę nr X/79/24 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Myszków.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 52 ust. 1 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że w całości jest ona niezgodna z prawem.

Artykuł 52 ust. 1 i 2 ustawy stanowi, że:

1. 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.

2. Rada gminy może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, o których mowa w ust. 1.

Na mocy § 2 ust. 1 uchwały ustalono stawkę 1,11 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej, prowadzonej przez Gminę

Myszków. Należy zauważyć, że w stawka ta uległa zwiększeniu w stosunku do poprzednio obowiązującej stawki w wysokości 1 zł, przyjętej uchwałą Rady Miejskiej w Myszkowie Nr XXXII/258/17 z dnia 12 kwietnia 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2017 r., poz. 2636 ze zm.).

Tymczasem, jak wynika z § 5 uchwały, Rada przyjęła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. Uchwała ta została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 19 grudnia 2024 r., (wniosek o publikację został złożony w dniu 18 grudnia) co oznacza, że w sprawie nie dochowano wymogu 14-dniowego okresu *vacatio legis* – termin ten zakończył swój bieg dopiero w dniu 2 stycznia 2025 r., przez co, zgodnie z zasadą ogólną, uchwała powinna wejść w życie najwcześniej dnia 3 stycznia 2025 r.

W opinii organu nadzoru przyjęta przez Radę regulacja § 5 uchwały narusza art. 2 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim przepis ten wymaga od uchwałodawcy odpowiedniego ukształtowania wejścia w życie aktu prawa miejscowego, w konsekwencji czego doprowadzono do niezgodnego z prawem skrócenia 14-dniowego *vacatio legis*.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako *system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym* (K. Działocha, T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca lokalny pozostaje związany tą zasadą na etapie stanowienia uchwał.

Natomiast z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika, że 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. Wyjątki od zasady 14-dniowego *vacatio legis* wymienione zostały w art. 4 ust. 2 i art. 5 ww. ustawy:

Art. 4.2. 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.

Art. 5. Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Ustawodawca nie wykluczył zatem możliwości zmodyfikowania długości podstawowego 14-dniowego *vacatio legis*, tj. zarówno jego skrócenia, jak i pominięcia (wejścia w życie uchwały w dniu ogłoszenia), a nawet wejścia w życie uchwały z mocą wsteczną. W każdym przypadku dla legalności takiego działania konieczne jest jednak wykazanie przez organ uchwałodawczy wystąpienia szczególnej przesłanki – w analizowanej sprawie jest to, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy, przesłanka *uzasadnionego przypadku*. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK: *Muszą istnieć dostatecznie przekonujące argumenty uzasadniające odstępienie od zasady co najmniej czternastodniowego okresu vacatio legis. To odstępienie jest jednak dopuszczalne tylko w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawno-konstytucyjna.*

Wymaga również podkreślenia, że zgodnie ze stanowiskiem doktryny i judykatury, odstępienie od zasady 14-dniowego *vacatio legis* powinno dotyczyć jedynie sytuacji, w której zmiana stanu prawnego jest korzystna dla adresatów norm prawnych. Jeżeli bowiem projektowana zmiana ma dla nich charakter niekorzystny, to zachowanie tego terminu jest kluczowe i spełnia funkcję gwarancyjną, umożliwiając adresatom normy podjęcie określonych działań. Dokonując więc oceny legalności uchwały, której skutki prawne są dla adresatów danej normy niekorzystne (w analizowanym przypadku: podniesienie wysokości opłaty), nie można abstrahować od faktu, że przyjęte przez Radę w § 5 uchwały rozwiązanie nie zapewnia legislacyjnego standardu w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego. Zdaniem Wojewody, racjonalny uchwałodawca powinien przewidywać skutki przyjętych przez siebie rozwiązań, szczególnie w sytuacji, w której istnieje realne ryzyko niedochowania 14-dniowego *vacatio legis*. Mimo iż w analizowanej sprawie

zasadnicza nieprawidłowość polegała na zbyt późnym przesłaniu uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, to jednak finalnie doprowadziło to do niezgodnego z prawem skrócenia 14-dniowego *vacatio legis* w odniesieniu do norm pogarszających sytuację prawną adresatów uchwały. Tym samym uchwała narusza art. 2 Konstytucji RP, w zakresie w jakim przepis ten dotyczy zasady przyzwoitej legislacji w procesie stanowienia prawa miejscowego.

Kolejno, w § 2 ust. 1 uchwały wskazano, że: *Za korzystanie z wychowania przedszkolnego przez uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w czasie przekraczającym wymiar określony w § 1 niniejszej uchwały ustala się opłatę w wysokości 1,11 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej, prowadzonych przez Gminę Myszków.* Natomiast w § 2 ust. 3 uchwały Rada postanowiła: *W przypadku, gdy do przedszkola lub oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej uczęszcza dwoje dzieci z tej samej rodziny opłata za drugie dziecko wynosi 50% stawki, o której mowa w ust. 1.*

Przepis art. 52 ust. 1 ustawy nie upoważnia rady gminy do różnicowania wysokości opłaty dla różnych podmiotów i z uwagi na różne okoliczności występujące po ich stronie. Z tego względu nie jest możliwe ustalenie konkretnej, niższej wysokości opłaty – to jest 50% stawki, o której mowa w § 2 ust. 1, czyli opłaty w wysokości 1,11 zł – za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej, spełniającego określone w uchwale warunki (to jest w omawianym przypadku – będącego drugim dzieckiem z tej samej rodziny uczęszczającym do przedszkola lub oddziału przedszkolnego). Odnosząc się zaś do delegacji zawartej w art. 52 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych zauważyć wypada, że przepis ten przyzwala Radzie jedynie na ustalanie warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym, nie zaś różnicowanie opłat. Za koniecznością wąskiego rozumowania ww. przepisu przemawia także treść art. 52 ust. 9 ustawy, zgodnie z którym: *Organ prowadzący publiczne przedszkole, szkołę podstawową z oddziałami przedszkolnymi i inną formę wychowania przedszkolnego, niepubliczne przedszkole, o którym mowa w art. 17 ust. 1, niepubliczną szkołę podstawową z oddziałami przedszkolnymi, o której mowa w art. 19 ust. 1, lub niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 21 ust. 1, zwalnia rodziców w całości lub w części z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, na warunkach określonych przez radę gminy na podstawie ust. 2. Organ prowadzący może upoważnić do udzielania tych zwolnień odpowiednio dyrektora przedszkola lub szkoły podstawowej.*

Uchwała podjęta na podstawie art. 52 ust. 1 i 2 ustawy stanowi, jak zostało to już wskazane, akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Charakter normatywny tej uchwały przesądza więc o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu podkreślił, że rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego treść swoich regulacji winny dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21). Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.* Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy jest obowiązany działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać jego kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice jego aktywności. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, nie może ich domniemywać, a wszelkie próby rozszerzenia zakresu ustawowego upoważnienia należy uznać za naruszające prawo w stopniu uzasadniającym zastosowanie środka nadzorczego, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że regulacja omawianego § 2 ust. 3 uchwały ustalająca opłatę w wysokości 50% opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego dla dzieci spełniających określone w uchwale warunki, została przyjęta z przekroczeniem kompetencji wynikającej z art. 52 ust. 1 i 2 ustawy, a co za tym idzie, w sposób istotny narusza prawo.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest

oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/79/24 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Myszków – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz