



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.790.2024

Katowice, dnia 2 października 2024 r.

**Rada Gminy Gilowice**

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr V/38/24 Rady Gminy Gilowice z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola, dla których organem prowadzącym jest Gmina Gilowice, w całości, jako sprzecznej z 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 zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Gilowice przyjęła uchwałę Nr V/38/24 w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola, dla których organem prowadzącym jest Gmina Gilowice, dalej jako „uchwała”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 52 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754 z późn. zm.)

Uchwała podejmowana w wykonaniu omawianego upoważnienia ustawowego stanowi akt prawa miejscowego.

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP *warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie*, a w myśl ust. 2 ww. art. 88 Konstytucji RP, *zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa*.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, *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*. Z kolei na mocy art. 4 ust. 2 ustawy, *w uzasadnionych przypadkach akty normatywne 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*.

Powyższe oznacza, że w przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, w tym aktów prawa miejscowego, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność

zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej (por. art. 5 ustawy - *przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie*), rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności – wskazane w art. 4 ust. 2 lub art. 5 ustawy, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Obowiązek ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* wynika z zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. *Vacatio legis* ma bowiem umożliwić zarówno zaznajomienie się z nowym prawem jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych (zob. wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01, opubl. OTK 2001 Nr 7, poz. 209).

Tymczasem ustalenia Rady dotyczące daty wejścia w życie uchwały nie odpowiadają ww. wymogom. Rada § 4 uchwały postanowiła, że: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*, zaś w § 5 uchwały: *Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2024 r.*

A zatem Rada prawidłowo zakwalifikowała uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, przyjmując że podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, jednak nie zapewniła odpowiedniego *vacatio legis*, tym samym naruszyła art. 4 ust. 1 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Rada podejmując uchwałę w dniu 27 sierpnia 2024 r. zdecydowała, że akt ten wejdzie w życie z pominięciem, wskazanego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, okresu *vacatio legis*. Organ nadzoru wskazuje, że dla jego zachowania podjęta uchwała powinna zostać opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wejść w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania, co jednak nie nastąpiło. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 4 września 2024 r. pod pozycją 5873, a więc datą wejścia w życie przedmiotowej uchwały powinien być dzień 19 września 2024 r., tymczasem uchwała zgodnie z jej § 5 wchodzi w życie już od 1 września 2024 r. Tym samym w uchwale nadano wsteczną moc obowiązującą.

Należy podkreślić, iż Rada Gminy nie wykazała, dlaczego przedmiotowa uchwała powinna wejść w życie bez okresu *vacatio legis*, a ponadto z mocą wsteczną, natomiast dla organu nadzoru nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie nie znajdują zastosowania wyjątki przewidziane art. 4 ust. 2 i art. 5 ustawy pozwalające na skrócenie *vacatio legis*, a tym bardziej na nadanie mocy wstecznej niniejszej uchwale. Nadanie aktowi normatywnemu mocy wstecznej może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania prawa, natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków, w tym konkretnym przypadku - do zwiększenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego.

Powyżej opisane uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 1 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP, które przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Powyżej opisane uchybienie 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol

859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr V/38/24 Rady Gminy Gilowice z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola, dla których organem prowadzącym jest Gmina Gilowice, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego