



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 28 lipca 2026 r.

PN.III.4131.1.24.2026

**Pan
Zygmunt Trojnak
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Prudniku
ul. Kościuszki 3
48-200 Prudnik**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XXXII/467/2026 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 25 czerwca 2026 r. w sprawie wysokości opłaty za pobyt, wysokości dodatkowej opłaty za wydłużony wymiar opieki oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie dziecka w Żłobku Miejskim w Prudniku w części obejmującej § 3 we fragmencie: *"i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2026 r."* – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 czerwca 2026 r. Rada Miejska w Prudniku, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662) oraz art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2025 r. poz. 798) podjęła uchwałę nr XXXII/467/2026 w sprawie wysokości opłaty za pobyt, wysokości dodatkowej opłaty za wydłużony wymiar opieki oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie dziecka w Żłobku Miejskim w Prudniku. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 czerwca 2026 r., a w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego została opublikowana w dniu 1 lipca 2026 r., pod poz. 1719.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 3 tejże we fragmencie "*i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2026 r.*" istotnie narusza art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461), zwanej w dalszej części ustawą, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), a to ze względu na skrócenie okresu *vacatio legis*.

Na wstępie należy wyjaśnić, że uchwały podejmowane na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 stanowią akty prawa miejscowego, gdyż zawierają normy prawne, które adresowane są do każdego mieszkańca gminy, znajdującego się w określonej w tej normie sytuacji (tak m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, z dnia 5 lutego 2025 r., sygn. akt IV SA/Po 953/24, Legalis nr 3177770). Należy natomiast wskazać, że przepis art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP 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 przesądzają, 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, tj. nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia (art. 4 ust. 1). Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy: (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 prawa 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.

Tym samym, wskazanymi powyżej przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14-dniowym *vacatio legis*. Przewidziano również wyjątki pozwalające na: (1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, (2) pominięcie

vacatio legis, (3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej. Wymogiem jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis* jest przy tym "uzasadniony przypadek". Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on 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. Organ prawodawczy, skracający *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest zatem do wykazania uzasadnienia takiego działania. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Decyzja o pominięciu *vacatio legis* wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Dla urzeczywistnienia takiego wejścia w życie aktu należy zatem wykazać, jaki ważny interes państwa wymaga pominięcia *vacatio legis* oraz przedstawić argumenty wskazujące na to, że zasady demokratycznego państwa nie stoją temu zabiegowi na przeszkodzie. Są to dalsze warunki w tym znaczeniu, że także w tym przypadku konieczne jest, aby istniał "uzasadniony przypadek" (choć ta przesłanka zawiera się już w przesłance ważnego interesu państwa). Niemniej od prawodawcy należy dalej wymagać by przedstawił uzasadnienie dla danego przypadku i wykazał w nim argumenty popierające swoje działania. Także w tej sytuacji właściwym dla tego miejscem jest uzasadnienie aktu. Ostatni przewidziany wyjątek - nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej - obwarowany jest przesłanką wymagającą, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Oznacza to, że mogą istnieć takie zasady demokratycznego państwa prawnego, które w danej sytuacji nie sprzeciwiałyby się pominięciu *vacatio legis*, ale nie pozwalałyby na retroakcję prawa. Chodzi bowiem o inne, dalsze zasady niż mogące się sprzeciwiać pominięciu *vacatio legis*. Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga bowiem spełnienia także przesłanek wskazanych dla skrócenia oraz dla pominięcia *vacatio legis*: uzasadnienia przypadku, ważnego interesu państwa, niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazując, że *"art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje możliwość (...) wcześniejszego wejścia w życie aktu prawa miejscowego (...) z mocą wsteczną. Uzależnia taką sytuację od ważnego interesu państwa i tego, czy nie sprzeciwiają się temu zasady demokratycznego państwa prawnego"*

(wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 2/09 , LEX nr 553520).

Odnosząc powyższe rozważania na grunt kwestionowanej uchwały wskazać należy, że Rada Miejska w Prudniku w uzasadnieniu do projektu uchwały nr XXXII/467/2026 nie wyjaśniła przyczyn skrócenia okresu *vacatio legis*, ani nie odniosła się do przesłanek, które ewentualnie umożliwiałyby takiego rodzaju działanie. Jednocześnie, w toku postępowania wyjaśniającego organ nadzoru ustalił, że w przypadku zapisu uchwały o wejściu w życie, tj. § 3 - doszło do omyłki, gdyż właściwą datą wejścia w życie aktu miał być docelowo dzień 1 sierpnia 2026 r. (tak pismo Przewodniczącego Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 23 lipca 2026 r., nr ED.4424.58.2026). Nie zmienia to jednakże faktu, że uchwała w brzmieniu przesłanym do tutejszego organu nadzoru i przede wszystkim do Dziennika Urzędowego Województwa Opolskiego przewidywała skrócenie okresu wejścia w życie. Jednocześnie, do dnia wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego treść uchwały nie uległa zmianie.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że w przypadku badanego aktu, postanowienie o wejściu w życie uchwały naruszyło zasady przyzwoitej legislacji. Brak zachowania wymaganego przepisami okresu *vacatio legis*, w szczególności w stosunku do uchwały nakładającej na adresatów obowiązki finansowe, należy uznać za niedopuszczalne. Stanowi to bezpośrednie naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego chronionych art. 2 Konstytucji RP, a co więcej - jest to sprzeczne z art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 ustawy. Wobec powyższego stwierdzenie nieważności uchwały w § 3 we fragmencie "*i wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2026 r.*" stało się konieczne i uzasadnione. Mając na względzie treść art. 4 ust. 1 ustawy organ nadzoru zwraca uwagę, że stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie spowoduje, że uchwała będzie obowiązywać po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego, tj. od dnia 16 lipca 2026 r.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 143, z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie

nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Joanna Sachanbińska
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Oskar Woźniak, Radca prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 774524284.