



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 10. we fragmencie: „w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia” uchwały nr XV/144/2025 Rady Miasta Oleśnicy z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w prowadzonych przez Gminę Miasto Oleśnicę publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych.

Uzasadnienie

Rada Miasta Oleśnicy na sesji w dniu 26 czerwca 2025 r. podjęła uchwałę nr XV/144/2025 w sprawie *określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w prowadzonych przez Gminę Miasto Oleśnicę publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych*, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 1 lipca 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 10 we fragmencie: „w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia” uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), oraz § 45 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na niezgodnym z ustawą określeniu terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miasta Oleśnicy postanowiła w sprawie wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego. W § 10 uchwały Rada Miasta postanowiła, że „*Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2025 r.*”.

Podjęta przez Radę Miasta Oleśnicy uchwała stanowi akt prawa miejscowego i w oparciu o art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 4 ust. 1 powyższej 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 wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) zasady określoności przepisów prawa wynika generalna reguła formułowania przepisów prawa w sposób jasny i precyzyjny. Zgodnie z § 6 rozporządzenia przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Reguła ta, zgodnie z § 143 rozporządzenia, ma odpowiednio zastosowanie także do projektów aktów prawa miejscowego.

Zasady prawidłowej legislacji mają zastosowanie tak do postanowień regulujących materię objętą aktem prawa miejscowego, jak i do przepisów stanowiących o wejściu w życie uchwały. Z reguł dotyczących sposobu właściwego redagowania przepisów aktów prawa miejscowego wynika obowiązek określenia w sposób jasny, czytelny, precyzyjny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych momentu, od którego normy w nim zawarte wiążą jego adresatów. Z uchwały powinno więc w sposób jednoznaczny wynikać, kiedy akt prawa miejscowego wchodzi w życie.

W ocenie organu nadzoru powyższych wymogów nie spełnia § 10 we fragmencie „w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia” uchwały, w którym Rada Miasta Oleśnicy ustaliła, że uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2025 r. Taki sposób redakcji zapisu dotyczącego wejścia w życie aktu prawa miejscowego, we fragmencie „w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia” uchwały, nie określa precyzyjnie momentu, w którym uchwała zacznie obowiązywać. Sformułowanie „w terminie” wyznacza bowiem w tym przypadku jedynie okres, w którym możliwe jest wejście w życie uchwały. Uchwała może więc wejść w życie w jakimkolwiek dniu poprzedzającym dzień, w którym przypada termin 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Jak wynika z § 45 ust. 1 rozporządzenia, mającego odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie: 1) "Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia"; 2) "Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia"; 2a) "Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia"; 3) "Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia" albo "Ustawa wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia"; 3a) "Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia"; 4) "Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)"; 5) "Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia"; 6) "Ustawa wchodzi w życie...; z wyjątkiem art. ...; który wchodzi w życie..."; 7) "Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... - ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2013 r. (sygn. akt II SA/Op 556/12) wskazał, że: „*wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości.*”.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że kwestionowana regulacja § 10 we fragmencie „w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia” uchwały, jako niejasna i budząca wątpliwości interpretacyjne, co do terminu wejścia w życie uchwały, podjęta została z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz § 45 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia, uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności. Jednocześnie, organ nadzoru uznał za wystarczające stwierdzenie nieważności § 10 we fragmencie „w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia” uchwały. Z dalszej bowiem części tego przepisu wynika w sposób jednoznaczny, że uzyskanie mocy obowiązującej uchwały określono od dnia 1 września 2025 r. Uwzględniając ustawowy termin wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, wynikający z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz fakt, że uchwała nr XV/144/2025 Rady Miasta Oleśnicy z dnia 26 czerwca 2025 r. została już opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 7 lipca 2025 r. (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2025 r. poz. 3162) uznać należy, że Rada Miasta Oleśnicy określiła datę wejścia w życie rozpatrywanej uchwały na tyle odległą (tj. od dnia 1 września 2025 r.), iż nie budzi wątpliwości, że 14-dniowy termin *vacatio legis* zostanie zachowany. Przedmiotowa uchwała wejdzie zatem w życie z dniem 1 września 2025 r., co wynika bezpośrednio z brzmienia dalszej części przepisu § 10 uchwały.

Niezależnie od poczynionych powyżej uwag, organ nadzoru wskazuje na stanowisko prezentowane w szeregu orzeczeń sądów administracyjnych, zgodnie z którym regulacja uchwały wskazująca jednocześnie na dwie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego, tj. po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz w konkretnym dniu, np. w dniu 1 grudnia 2025 r., jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawnego, gdy chodzi o przepisy prawa miejscowego (informację w tej sprawie zawarto w piśmie organu nadzoru z dnia 28 listopada 2023 r., znak sprawy NK-N.40.101.2023.SP1). Według stanowiska prezentowanego przez sądy administracyjne data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, naruszając tym samym wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Organ powinien zatem posługiwać się w przepisach końcowych jedynie wyrażeniem „wchodzi w życie”, bowiem dodanie do tego sformułowania „i ma zastosowanie od...”, wyznaczając przy tym dwie różne daty, powoduje, że przepis ten staje się niezrozumiały dla przeciętnego odbiorcy. Adresat, który odczytuje taką normę, nie wie, czy przepisy będą go obowiązywać i będą mogły być wobec niego stosowane od daty wejścia w życie, czy od daty nabrania mocy obowiązującej przez akt. Powyższe stanowisko zostało zawarte m.in. w wyrokach: WSA w Łodzi z dnia 4 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 125/20, WSA w Warszawie z dnia 5 listopada 2020 r., sygn. akt VIII

SA/Wa 382/20, WSA we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/Ke 421/20, WSA w Kielcach z dnia 13 kwietnia 2023 r., sygn. akt I SA/Ke 36/23. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 listopada 2023 r., sygn. akt I SA/Wr 32/23, „*W orzecznictwie słusznie wskazuje się bowiem, że wejście w życie i uzyskanie mocy obowiązującej przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które «weszły w życie» lub «uzyskały moc». Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis) nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie (zob. wyrok NSA z 27 listopada 2019 r., II FSK 1271/19; uchwała Sądu Najwyższego z 24 maja 1996 r., I PZP 12/96, OSNP/1197/1/8, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 1995 r., K 14/95 - Orzecznictwo TK 1995 nr 2, poz. 12).*”.

Biorąc pod uwagę 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.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska