



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 stycznia 2022 r.

Poz. 175

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.7.17.2021.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 12 stycznia 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 4 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r.” uchwały nr XXXVIII/416/2021 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLVIII/397/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt i wyżywienie dziecka oraz określenia warunków zwolnienia od ponoszenia tych opłat w oddziałach żłobkowych w Miejskim Przedszkolu Publicznym nr 5 im. Jana Brzechwy w Bolesławcu.

Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec, powołując się na art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2021 r. poz. 75 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 29 czerwca 2021 r. uchwałę nr XXXVIII/416/2021 w sprawie zmiany uchwały nr XLVIII/397/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt i wyżywienie dziecka oraz określenia warunków zwolnienia od ponoszenia tych opłat w oddziałach żłobkowych w Miejskim Przedszkolu Publicznym nr 5 im. Jana Brzechwy w Bolesławcu – dalej jako: „uchwała”.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 31 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 4 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r.” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z 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) – dalej jako: „ustawa”, polegającym na nieuzasadnionym ustaleniu jednodniowej *vacatio legis* aktu prawa miejscowego.

Na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, wysokość opłaty oraz opłaty dodatkowej za wydłużony wymiar opieki, za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez jednostki samorządu terytorialnego albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostki samorządu terytorialnego oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustalają, w drodze uchwały, odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa. W art. 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 organy te zostały upoważnione do określenia, w drodze uchwały, warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.

W realizacji tych kompetencji Rada Miasta Bolesławiec podjęła uchwałę, w której ustaliła, że, wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r. Ogłoszenie to nastąpiło w dniu 31 grudnia 2021 r., a zatem uchwała miała być w życie z dniem 14 stycznia 2022 r., z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 r.

Mając powyższe na względzie należy skonfrontować treść uchwały z regulacjami odnoszącymi się do wprowadzania aktów prawa miejscowego do obrotu prawnego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 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. 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.

Wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni oraz 2) pominięcie *vacatio legis*.

Wymogiem jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis* jest „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszej 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 do wykazania tego uzasadnienia. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego.

Odnosząc te ustalenia do kwestionowanej uchwały wskazać należy, że Rada Miasta Bolesławiec, ustalając sposób wejścia w życie uchwały, który powoduje, że wejdzie ona w życie po upływie jednodniowej *vacatio legis* powinna „uzasadnić przypadek”, a zatem wskazać jakie okoliczności sprawiają, że konieczne jest wejście aktu w życie szybciej niż po upływie 14 dni, które ustawa ustanawia jako swoiste domniemanie *vacatio legis* odpowiedniej, która wymagana jest przez art. 2 Konstytucji RP, w ramach realizacji zasady przyzwoitej legislacji stanowiącej element zasad demokratycznego państwa prawnego.

Uchwała nie zawiera w tym zakresie żadnego uzasadnienia, zaś poczynione w toku postępowania nadzorczego wskazania Przewodniczącego Rady Miasta Bolesławiec dotyczące czasu trwania postępowania przetargowego na świadczenie usług cateringowych w żaden sposób nie mogą uzasadniać wprowadzenie z dnia na dzień (bo tak można opisać wprowadzenie regulacji prawnych przy zachowaniu jednodniowego *vacatio legis*) do obrotu prawnego aktu prawa miejscowego.

W tym kontekście należy mieć na uwadze, że dotychczas obowiązujące normy uchwały w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt i wyżywienie dziecka oraz określenia warunków zwolnienia od ponoszenia tych opłat w oddziałach żłobkowych w Miejskim Przedszkolu Publicznym nr 5 im. Jana Brzechwy w Bolesławcu przewidywały maksymalną wysokość dziennej opłaty za wyżywienie w wysokości 8 zł.

Tym samym nowelizacja – modyfikując wysokość maksymalnej dziennej opłaty za wyżywienie – w sposób bezpośredni negatywnie oddziałuje na sytuację administracyjnoprawną jej adresatów. Zasady demokratycznego państwa prawnego nie pozwalają zaś prawodawcy miejscowemu do dokonywania takiej zmiany sytuacji adresatów uchwały bez zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Nie ma przy tym wątpliwości, że odpowiednia *vacatio legis* w przypadku takiej – zwiększającej maksymalny wymiar ponoszonej opłaty za świadczenia publiczne – nie może być mniejsza niż 14 dni.

Wobec tego konieczne jest stwierdzenie, że uchwała we fragmencie w jakim wskazuje, że okres *vacatio legis* upłynie w przeddzień 1 stycznia 2022 r. w sposób istotny narusza prawo, a tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności tego fragmentu uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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 organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski