



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 20 marca 2023 r.

Poz. 1948

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.167.6.2023.MF WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 marca 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

**stwierdzam nieważność**

§ 3 we fragmencie: „i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 roku” uchwały nr 0007.XLIV.572.2023 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr 0007.IV.29.2019 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 10 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Gminnym Żłobku w Żmigrodzie oraz dodatkowej opłaty za wydłużony wymiar opieki nad dzieckiem i maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dzieci w Gminnym Żłobku Żmigrodzie zmienionej uchwałą nr 0007.XVI.214.2020 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 23 kwietnia 2020 r. oraz uchwałą nr 0007.XXXIV.425.2022 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 24 lutego 2022 r.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Żmigrodzie, na sesji w dniu 28 lutego 2023 r., podjęła uchwałę nr 0007.XLIV.572.2023 w sprawie zmiany uchwały nr 0007.IV.29.2019 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 10 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Gminnym Żłobku w Żmigrodzie oraz dodatkowej opłaty za wydłużony wymiar opieki nad dzieckiem i maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dzieci w Gminnym Żłobku Żmigrodzie zmienionej uchwałą nr 0007.XVI.214.2020 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 23 kwietnia 2020 r. oraz uchwałą nr 0007.XXXIV.425.2022 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 24 lutego 2022 r., zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 marca 2023 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 we fragmencie „i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 roku” uchwały z istotnym naruszeniem 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 związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483), polegającym na nadaniu uchwał wstecznej mocy obowiązywania.**

Podstawę prawną podjętej przez Radę Miejską w Żmigrodzie uchwały stanowi art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2023 r. poz. 204). Zgodnie z tym przepisem wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3, 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.

Mocą uchwały nr 0007.XLIV.572.2023 dokonano zmiany uchwały nr 0007.IV.29.2019 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 10 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Gminnym Żłobku w Żmigrodzie oraz dodatkowej opłaty za wydłużony wymiar opieki nad dzieckiem i maksymalnej

wysokości opłaty za wyżywienie dzieci w Gminnym Żłobku w Żmigrodzie, zmienionej uchwałą nr 0007.XVI.214.2020 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 23 kwietnia 2020 r. oraz uchwałą nr 0007.XXXIV.425.2022 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 24 lutego 2022 r. Uchwałą, jej § 1, wprowadza się następujące zmiany: „W § 3 ust. 1 otrzymuje brzmienie: „Ustala się maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie dziecka objętego wyżywieniem w Gminnym Żłobku w Żmigrodzie na kwotę 15,00 zł (słownie: piętnaście złotych 00/100) dziennie.”.

Jak wynika z uzasadnienia do uchwały maksymalna wysokość opłaty za wyżywienie dzieci w wysokości 12,50 zł była wprowadzona uchwałą Rady Miejskiej w Żmigrodzie w styczniu 2019 r. Obecnie, w związku ze wzrostem cen produktów i energii, opierając się na analizie ofert, które wpłynęły w wyniku postępowania przetargowego na usługę cateringu, zasadne jest podwyższenie tej stawki. Jednocześnie w uzasadnieniu uchwały wskazano, że wejście w życie niniejszej uchwały z dniem 1 stycznia 2023 r. podyktowane jest potrzebą dostosowania opłat za wyżywienie dzieci do warunków podyktowanych przez rynek od początku roku 2023. Podniesienie górnej granicy dziennego wyżywienia dziecka do kwoty 15 złotych nie narusza żadnej z zasad składowych demokratycznego państwa prawnego i nie ogranicza konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

Podsumowując, mocą uchwały, ustalono nową, wyższą wysokość opłaty za wyżywienie, podnosząc ją ze stawki 12,50 zł na stawkę 15,00 zł. Oznacza to, że niniejsza uchwała reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy, z uwagi na podwyższenie maksymalnej opłaty za wyżywienie z kwoty 12,50 zł na kwotę 15,00 zł.

Podjęcie uchwały, mocą której podwyższana jest stawka opłaty, tu: maksymalnej opłaty za wyżywienie w żłobku, nie jest niezgodne z prawem, pod warunkiem, że nie skraca okresu *vacatio legis* obowiązywania uchwały lub nie ustanawia mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie. W § 3 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła bowiem, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 roku. Tymczasem przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 13 marca 2023 r. (poz. 1790), a więc zgodnie z intencją zawartą w jej § 3 weszła w życie przed jej ogłoszeniem i bez zachowania 14-dniowego *vacatio legis*.

Należy wskazać, że przepis art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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, oznaczonego nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia (art. 4 ust. 1).

Zgodnie 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 prawnego 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.

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, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu nadać uchwałę wsteczną moc obowiązującą jest to, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Oznacza to, że zabieg polegający na nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej nie leży w sferze swobody uznania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu wstecznej mocy obowiązującej aktu. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności, które jednocześnie są akceptowalne w demokratycznym państwie prawnym. Organ prawodawczy, nadając swemu aktowi prawnemu moc wsteczną,

zobowiązany jest do szczegółowego wykazania i uzasadnienia tych okoliczności. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Od prawodawcy należy bowiem wymagać by przedstawił przekonujące uzasadnienie dla danego przypadku nadania wstecznej mocy aktu normatywnego i wykazał argumenty popierające to działanie. Tymczasem badana uchwała, za wyjątkiem ogólnego stwierdzenia, że podniesienie górnej granicy dziennego wyżywienia dziecka do kwoty 15 złotych nie narusza żadnej z zasad składowych demokratycznego państwa prawnego i nie ogranicza konstytucyjnych wolności i praw jednostki, nie uzasadnia w ogóle owych składowych zasad demokratycznego państwa prawnego, których, w ocenie Rady Miejskiej, nie naruszono. Jednocześnie zdarzenia powołane w uzasadnieniu do uchwały, nie stanowią nadzwyczajnych, niedających się przewidzieć okoliczności, które wpływają na wysokość opłaty za wyżywienie w żłobku. Tym samym Rada chcąc podnieść maksymalną opłatę za wyżywienie w żłobku powinna podjąć działania odpowiednio wcześniej w celu spełnienia wymagań co do prawidłowości ustalania zwiększonych obciążeń dla adresatów podejmowanej uchwały, a nie jak w tym przypadku dopiero po dwóch miesiącach od dnia 1 stycznia 2023 r.

Ponadto, mając na uwadze przytoczone przepisy ustawy, należy dojść do wniosku, że nadawanie mocy obowiązującej aktowi prawnemu jest absolutnym wyjątkiem. 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 WSA z dnia 4 sierpnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 2/09). Zgodność takiego zabiegu legislacyjnego z zasadami demokratycznego państwa prawnego, wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP, objawia się poprzez niepogarszanie sytuacji prawnej adresatów norm prawnych, w wyniku m. in. nałożenia na nich bardziej uciążliwych obowiązków, czy pozbawienia ich określonych uprawnień.

Jak wskazuje judykatura, „skoro art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu «mocy wstecznej», ale tylko «jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie» to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa” (wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt I SA/Ke 109/12). Przyjmuje się też, że „w demokratycznym państwie prawa nie może być akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma służyć władza publiczna. Reguła ta należy do samej istoty zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP)” (wyrok NSA z dnia 6 maja 2003 r., II SA/Kr 251/03; także: wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2005 r., II SA/Wa 716/04). Brak uzasadnienia przyjętego rozwiązania może natomiast potwierdzać zarzut arbitralności prawodawcy (porównaj: wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06).

Dla oceny regulacji nadającej uchwałę moc wsteczną istotne jest to, że uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zatem aktem o lokalnym – ze swej istoty – charakterze. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazującego, że akty prawa miejscowego „ze swej istoty [...] mają charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym. Zatem ważny interes państwa [...] nie może stanowić przesłanki, która uzasadniałaby wprowadzenie [...] [tego aktu] z dniem ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Innymi słowy brak ustanowienia [...] *vacatio legis* narusza prawo i stanowi przejaw nieprawidłowej legislacji” (wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r., II GSK 632/10). Stanowisko to jest tym bardziej aktualne w odniesieniu do działania polegającego na nadaniu aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej (porównaj: wyrok NSA z dnia 4 listopada 2015 r., II FSK 2362/13; wyrok WSA z dnia 24 marca 2017 r., I SA/Lu 75/17; wyrok WSA z dnia 4 kwietnia 2019 r., VIII SA/Wa 786/18; wyrok WSA z dnia 29 stycznia 2019 r., I SA/Gd 1099/18).

Dochodząc do ustaleń tożsamyh z dokonanyh przez Naczelný Sąd Administracyjny należy zatem poddać w wątpliwóść możliwość pomijania *vacatio legis*, a tym bardziej ustalanie retroaktywnego działania w odniesieniu do aktów prawa miejscowego.

Nawet jednak, jeżeli przyjąć, że w uzasadnionych przypadkach, gdy nie będą się temu sprzeciwiać zasady demokratycznego państwa prawnego, możliwe jest nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej, to nie ulega wątpliwóści, że takie działanie nie może prowadzić do dokonywania regulacji, która nakładalaby dodatkowe, czy też bardziej dolegliwe obowiązki na jej adresatów. W sposób istotny narusza

to bowiem zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania obywateli do stanowionego prawa, wynikające z ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że w przypadku badanej uchwały nadanie uchwale mocy wstecznej obowiązywania narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów zmieniających (podwyższających) koszt maksymalnej opłaty za wyżywienie w żłobku, powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Badana zmiana uchwały rodzić będzie dla nich bezpośrednie konsekwencje finansowe. Należy wykluczyć możliwość nadawania wstecznej mocy obowiązującej w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień, czy ograniczających te uprawnienia. Nadanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawnemu w analizowanym przypadku stanowi bezpośrednie naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego chronionych art. 2 Konstytucji RP, a w przypadku aktu prawa miejscowego jest również sprzeczne z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy. Wobec powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 we fragmencie „i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 roku” uchwały nr 0007.XLV.572.2023, jako istotnie naruszającego prawo.

Jednocześnie wskazania wymaga, że przedmiotowa uchwała skierowana została do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, a publikacja miała miejsce w dniu 13 marca 2023 r. Mając na względzie treść art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który wprowadza zasadę wejścia w życie aktów prawa miejscowego po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym, organ nadzoru zwraca uwagę, że stwierdzenie nieważności § 3 we fragmencie „i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 roku” uchwały nr 0007.XLV.572.2023 powoduje, że wejdzie ona w życie w dniu 28 marca 2023 r.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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**