



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 października 2024 r.

Poz. 5239

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-N.4131.5.1.2024.FZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 16 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

§ 6 we fragmencie: „i wchodzi w życie z dniem 1 października 2024 r.” uchwały nr VIII/25/24 Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach z dnia 23 września 2024 r. w sprawie ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie i opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim Nr 1 prowadzonym przez Gminę Miasto Boguszów-Gorce.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Boguszowie-Gorcach na sesji w dniu 23 września 2024 r. podjęła uchwałę nr VIII/25/24 w sprawie ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie i opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim Nr 1 prowadzonym przez Gminę Miasto Boguszów-Gorce.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 września 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 6 we fragmencie: „i wchodzi w życie z dniem 1 października 2024 r.” uchwały z istotnym naruszeniem 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 ze zm.), w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na skróceniu terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego.

Podstawę prawną podjętej przez Radę Miejską w Boguszowie-Gorcach 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 2024 r. poz. 338 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem rada gminy określa, w drodze uchwały, wysokość opłaty 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.

Mocą uchwały nr VIII/25/24 ustalono nową, wyższą od dotychczasowej, wysokość opłaty miesięcznej za pobyt dziecka w żłobku (1500 zł) oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie (12 zł za dzień). Przedmiotową materię w dotychczasowym stanie prawnym określała uchwała nr XXXII/178/21 Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach z dnia 19 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie i opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim Nr 1 prowadzonym przez Gminę Miasto Boguszów-Gorce, w brzmieniu określonym uchwałą nr LV/308/22 Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach z dnia 29 listopada 2022 r. zmieniającą uchwałę nr XXXII/178/21 Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach w sprawie ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie i opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim Nr 1 w Boguszowie-Gorcach prowadzonym przez Gminę Miasto Boguszów-Gorce. Zgodnie z przedmiotową uchwałą wysokość miesięcznej opłaty za pobyt dziecka w żłobku wynosiła 400 zł, natomiast maksymalna wysokość opłaty za wyżywienie 10 zł za dzień.

Podjęcie uchwały, mocą której podwyższana jest stawka opłaty (tu: miesięczna opłata za pobyt dziecka w żłobku oraz maksymalna wysokość opłaty za wyżywienie) nie jest niezgodne z prawem, pod warunkiem, że nie skraca ona okresu *vacatio legis* obowiązywania uchwały, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie lub nie ustanawia mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa. Uchwała została podjęta w dniu 23 września 2024 r. i została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 30 września 2024 r. (poz. 4826). Tymczasem, w myśl § 6 kwestionowanej uchwały, podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 października 2024 r., a więc 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, 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.

Mając na uwadze przytoczone przepisy ustawy, należy dojść do wniosku, że wejście w życie aktu powszechnie obowiązującego w terminie krótszym niż 14 dni od dnia jego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest absolutnym wyjątkiem. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazując, że „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje możliwość [...] wcześniejszego wejścia w życie aktu prawa miejscowego [...]. 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 objawia się poprzez niepogarszanie sytuacji prawnej adresatów norm prawnych, w wyniku m. in. nałożenia na nich bardziej uciążliwych obowiązków, czy pozbawienia ich określonych uprawnień.

Dla oceny regulacji nadającej uchwale 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).

Dochodząc do ustaleń tożsamyh z dokonanymi przez Naczelną Sąd Administracyjny należy zatem poddać w wątpliwość możliwość pomijania pełnego 14-dniowego *vacatio legis*, 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 pominięcie *vacatio legis* lub nawet nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej, to nie ulega wątpliwości, że takie działanie nie może prowadzić do dokonywania regulacji, która nakładałaby 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, skrócenie *vacatio legis* narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci uchwały podwyższającej wysokość opłaty za pobyt dziecka w żłobku oraz wysokość maksymalnej opłaty za wyżywienie 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 skrócenia *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień, czy ograniczających te uprawnienia. Skrócenie terminu wejścia w życie uchwały 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 ustawy. Wobec powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności § 6 we fragmencie: „i wchodzi w życie z dniem 1 października 2024 r.” uchwały nr VIII/25/24 Rady Miejskiej w Boguszwie-Gorcach z dnia 23 września 2024 r., jako istotnie naruszającego prawo.

Mając na względzie treść art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, organ nadzoru zwraca uwagę, że stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym wyżej zakresie spowoduje, że nowe wysokości opłaty miesięcznej za pobyt dziecka w żłobku oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie będą obowiązywać od dnia 15 października 2024 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:
Maciej Awizeń