



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 20 listopada 2015 r.

Poz. 3476

### UCHWAŁA NR 235/G111/D/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 12 listopada 2015 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r. poz. 1113 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r. poz. 1515), art. 60 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 1457 z późn. zm.), art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r. poz. 1484) oraz § 44 ust. 1 i § 45 ust. 1 w związku z § 143 załącznika pn. Zasady Techniki Prawodawczej do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002r. Nr 100, poz. 908)

– Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w wyniku badania uchwały Nr X/99/15 Rady Miejskiej w Chojnicach z dnia 14 września 2015 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowych dla podmiotów prowadzących żłobki na obszarze Gminy Miejskiej Chojnice, w okresie od 1 sierpnia do 31 grudnia 2015 r.

orzeka nieważność badanej uchwały w części:

- 1) § 1 w zakresie słów: „(...)”, będącego mieszkańcem Gminy Miejskiej Chojnice,”,
- 2) § 2 pkt 3,
- 3) § 5 w zakresie słów: „(...)”, z mocą obowiązującą od 1 sierpnia 2015 r”.

#### UZASADNIENIE

W dniu 2 listopada 2015 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr X/99/15 Rady Miejskiej w Chojnicach z dnia 14 września 2015 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowych dla podmiotów prowadzących żłobki na obszarze Gminy Miejskiej Chojnice, w okresie od 1 sierpnia do 31 grudnia 2015 r., zaś w dniu 12 listopada 2015r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści przedmiotowej uchwały wykazała, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera unormowania niezgodne z postanowieniami ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz załącznika pn. Zasady Techniki Prawodawczej do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W § 1 uchwały Rada Miejska w Chojnicach ustaliła jednostkową dotację celową dla podmiotów prowadzących żłobki na obszarze gminy miejskiej Chojnice na dofinansowanie pobytu dziecka w żłobku, będącego mieszkańcem gminy miejskiej Chojnice, w wysokości 13,60 zł za każdy dzień pobytu.

Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższymi zapisami w uchwale Rada Miejska w Chojnicach ograniczyła przyznanie dotacji z tytułu pobytu wyłącznie dzieci zamieszkałych na terenie gminy miejskiej Chojnice, czym przekroczyła uprawnienie nadane jej w art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Nieprzyznanie bowiem dofinansowania w formie dotacji celowej z tytułu pobytu dziecka, gdy miejscem jego zamieszkania nie jest miasto Chojnice jest sprzeczne z przywołanymi wyżej przepisami art. 60 ust. 1, z których jednoznacznie wynika, że dotacja przysługuje na każde dziecko objęte opieką i nie czyni w tym zakresie żadnych wyjątków. Zatem nieprzyznanie dotacji celowej dla dzieci zamieszkałych poza miastem Chojnice, a objętych opieką w żłobku, jest niezgodne z przepisami prawa w tym zakresie.

Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy - na podstawie upoważnień ustawowych. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nie znajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy.

W § 2 pkt 3 badanej uchwały Rada Miejska w Chojnicach postanowiła, że „dotacji celowej udziela się pod warunkiem zapewnienia przez podmiot prowadzący żłobek opieki, o której mowa w § 1, w minimalnej wysokości 8 godzin dziennie dla każdego dziecka;”.

W ocenie Kolegium tut. Izby powyższe postanowienia zawarte w § 2 pkt 3 badanej uchwały spowodowały, że Rada Miejska w Chojnicach uzależniła przekazanie dotacji celowej od spełnienia dodatkowych warunków, czym naruszyła wyżej cytowane przepisy art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, które nie przewidują takich warunków przy przyznawaniu tego rodzaju dotacji. Cytowane powyżej postanowienia uchwały zawężają bowiem krąg beneficjentów dotacji ze względu na czas prowadzenia działalności opiekuńczej. Tymczasem otrzymanie tego rodzaju dotacji nie jest uwarunkowane ani złożeniem wniosku ani kategorią wiekową dzieci, czy też ilością godzin, w których sprawowana jest opieka nad dziećmi, skoro przepis wyraźnie stanowi, że dotacja przysługuje na każde dziecko objęte opieką.

Podobne stanowisko w kwestionowanej przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku sprawie zajął, między innymi, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku sygn. akt I SA/Kr 211/13 z dnia 5 lipca 2013r. Sąd uznał, że określenie „każde dziecko” zawarte w art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie może być w żaden sposób zawężane, a zatem jakiegokolwiek różnicowanie dzieci pod względem zamieszkania, faktycznej ilości dni, w których przebywają w placówce, czy ilości godzin, w ciągu których sprawowana jest nad nimi opieka, jest całkowicie nieuprawnione.

Ponadto w § 5 badanej uchwały Rada Miejska w Chojnicach postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, z mocą obowiązującą od 1 sierpnia 2015 r.”.

W ocenie Kolegium tut. Izby powyższy zapis § 5 badanej uchwały w sposób istotny narusza postanowienia art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Akty prawa miejscowego stanowione przez organ samorządu, a takimi aktami są m.in. uchwały mające charakter prawa miejscowego, podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Zdaniem tutejszego Kolegium Izby brak jest uzasadnienia do nadania badanej uchwale mocy wcześniej obowiązującej, niż dopuszcza to przywołana wcześniej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z wyjątkiem przepisów porządkowych, 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 (art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Na kategoryczny charakter przepisu art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy, stanowiącego powszechnie obowiązującą normę, zwraca też uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 roku sygn. akt II GSK 632/10. Sąd stwierdził w nim, że przepis ten ma zastosowanie

zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień dotyczących wejścia w życie aktu normatywnego, jak też wówczas, gdy wskazuje on termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. W uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie przypomniał, iż obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto ww. Sąd zwrócił uwagę, że uchwały jednostek samorządu terytorialnego mają charakter lokalny, zatem nie można ich uzasadniać ważnym interesem państwa, stanowiącym przesłankę skrócenia terminu wejścia w życie aktu normatywnego, wskazaną w art. 4 ust. 2 ustawy.

Z cytowanych wyżej przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika, że warunkiem wejścia w życie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W ocenie Kolegium tut. Izby w przypadku wszystkich aktów normatywnych prawodawca powinien ustanowić *vacatio legis* odpowiednie do ich treści i charakteru. Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* ma bowiem umożliwić zarówno zaznajomienie się z nowym prawem, jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji.

Wyjątkiem od zasad wynikających z art. 4 cyt. ustawy jest przepis art. 5 ww. ustawy, który dopuszcza możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, pod warunkiem, że nie sprzeciwiają się temu zasady demokratycznego państwa prawnego. Wyjątku tego nie można jednak interpretować rozszerzająco.

W przypadku badanej uchwały, w ocenie Kolegium tut. Izby, nie zachodzą przesłanki do skorzystania przez Radę Miejską w Chojnicach z możliwości wynikających z art. 5 cyt. ustawy. Mogła ona bowiem, jeśli taką miała intencję, podjąć uchwałę w przedmiotowej sprawie w terminie wcześniejszym.

Ponadto naruszono postanowienia § 44 ust. 1 i § 45 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z uwagi na to, że § 5 badanej uchwały zawiera dwie wykluczające się normy prawne.

Zgodnie z treścią § 44 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” uchwały wchodzi w życie w całości w jednym terminie, a § 45 ust. 1 określa brzmienie przepisów o wejściu w życie uchwały. Postanowienia te, zgodnie z § 143 w/w załącznika do rozporządzenia, mają zastosowanie do uchwał jednostek samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu z dnia 24 października 1995r. sygn. akt K 14/95 (publikacja: OTK 1995, nr 2, poz. 12) orzekł, że wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określonego aktowi (przepisowi) normatywnemu, a przy dwu wykluczających się normach prawnych należy dać prymat normie, która jest zgodna z zasadami państwa prawnego.

Z powyższego wynika, że uchwała nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście w życie uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Jednocześnie z uwagi na termin wejścia w życie uchwały Nr X/99/15 Rady Miejskiej w Chojnicach, wskazana byłaby korekta tytułu badanej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Gdańsku

**Luiza Budner - Iwanicka**