



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 17 października 2024 r.

Poz. 4934



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.349.2024

z dnia 15 października 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr V/34/2024 Rady Gminy Niemce z dnia 25 września 2024 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dzieci w Żłobku Gminnym „Bajkowa Kraina” w Niemcach oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie, w części obejmującej § 7 uchwały w zakresie, w jakim przepis ten określa termin wejścia w życie § 3 ust. 1 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/34/2024 Rady Gminy Niemce z dnia 25 września 2024 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dzieci w Żłobku Gminnym „Bajkowa Kraina” w Niemcach oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie, w części obejmującej § 7 uchwały w zakresie, w jakim przepis ten określa termin wejścia w życie § 3 ust. 1 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr V/34/2024 Rady Gminy Niemce została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 września 2024 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Niemce podjęła na podstawie m. in. 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 2024 r. poz. 338).

Zgodnie z treścią art. 58 ust. 1 ww. ustawy, 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.

Natomiast w myśl art. 12 ust. 2 i 3 ww. ustawy, w żłobku i klubie dziecięcym zapewnia się opiekę nad dzieckiem w wymiarze do 10 godzin dziennie względem każdego dziecka (ust. 2); w szczególności uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku lub klubie dziecięcym może być, na wniosek rodzica dziecka, wydłużony, za dodatkową opłatą (ust. 3).

W § 2 uchwały Nr V/34/2024 Rada Gminy Niemce ustaliła opłatę za pobyt dziecka w Żłobku Gminnym „Bajkowa Kraina” obejmującą częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka, w wysokości 1500 zł miesięcznie.

Zgodnie z § 3 ust. 1 uchwały Rada Gminy ustaliła maksymalną opłatę za wyżywienie w formie dziennej stawki żywieniowej w kwocie 15 zł.

Natomiast w § 4 uchwały postanowiono, iż dodatkowa opłata za godziny opieki wykraczające poza 10 godzin dziennego pobytu dziecka w żłobku wynosi 40,00 zł.

W § 7 uchwały Rada Gminy przyjęła, iż uchwała wchodzi w życie z dniem 1 października 2024 r. Zgodnie z § 8 uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 7 uchwały, w zakresie, w jakim określa termin wejścia w życie postanowień § 3 ust. 1 uchwały istotnie narusza 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).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie. Zatem warunkiem wejścia w życie przepisu jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie, ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu prawnego. Na poziomie ustawowym problem ten został uregulowany w art. 4 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy tej ustawy stanowią rozwinięcie przepisów konstytucyjnych.

W myśl art. 4 ust. 1 i 2 powołanej 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 (ust. 1). 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 (ust. 2).

W myśl art. 5 ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Niemce, jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem analizowana uchwała została podjęta w dniu 25 września 2024 r. i ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w dniu 27 września 2024 r. (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2024 r. poz. 4643), a Rada określiła termin jej obowiązywania od dnia 1 października 2024 r. Niewątpliwie zatem przepis § 7 nadaje uchwale moc obowiązującą w terminie krótszym niż 14 dni od daty jej ogłoszenia.

Przytoczone wyżej przepisy art. 4 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wprowadzają zasadę obligującą do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14-dniowym *vacatio legis*. Przepisy te określają przy tym wyjątki pozwalające na:

- 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni,
- 2) pominięcie *vacatio legis*,
- 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Odnosnie skrócenia i pominięcia *vacatio legis* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 185/19 wskazuje: „*Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych określa generalne zasady wejścia w życie publikowanych aktów prawnych. Termin 14 dni od daty opublikowania to - jak przyjął prawodawca - zasadniczo adekwatny czas dla zapoznania się z treścią regulacji przez adresatów norm tak, aby podmioty uprawnione oraz obciążone obowiązkami funkcjonowały w poczuciu pewności prawa. Od wskazanej reguły prawodawca przewidział stosowne wyjątki - możliwość skrócenia czasu od dnia publikacji do dnia wejścia w życie, a nawet nadanie regulacjom wstecznej mocy obowiązującej. Za ich zastosowaniem muszą jednak przemawiać nadzwyczajne okoliczności. Wymogiem, jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis*, jest "uzasadniony przypadek". Nie może on zatem podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego 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, skracając *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego w uzasadnieniu aktu normatywnego. Decyzja o pominięciu *vacatio legis* wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.*”

W przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

W niniejszej sprawie skrócenie *vacatio legis* wymagało wykazania, że jest to przypadek uzasadniony.

Należy wskazać, iż w dniu 1 października 2024 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic” (Dz. U. z 2024 r. poz. 858). Wskazana ustawa określa warunki nabywania prawa do świadczeń wspierających rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka, zwanych świadczeniami "aktywny rodzic", oraz zasady przyznawania i wypłacania tych świadczeń (art. 1 ustawy).

Świadczeniami "aktywny rodzic" są: 1) świadczenie "aktywni rodzice w pracy"; 2) świadczenie "aktywnie w żłobku"; 3) świadczenie "aktywnie w domu" (art. 2 ust. 1 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ww. ustawy świadczenie "aktywnie w żłobku" przysługuje rodzicom na dziecko, które uczęszcza do żłobka, klubu dziecięcego albo jest objęte opieką sprawowaną przez dziennego opiekuna, nie dłużej jednak niż do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3. rok życia, lub w przypadku gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym - 4. rok życia.

Świadczenie "aktywnie w żłobku" przysługuje na dofinansowanie kosztów objęcia dziecka opieką w żłobku, klubie dziecięcym albo sprawowaną przez dziennego opiekuna (art. 15 ust. 2 ww. ustawy).

Na podstawie art. 15 ust. 3 ww. ustawy świadczenie "aktywnie w żłobku" przysługuje w wysokości 1500 zł miesięcznie na dziecko w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna, a w przypadku dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji - w wysokości 1900 zł miesięcznie. Wysokość świadczenia "aktywnie w żłobku" nie może być jednak wyższa niż wysokość opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna.

Świadczenie "aktywnie w żłobku" przysługuje, jeżeli wysokość miesięcznej opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna nie jest wyższa niż koszt pobytu dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna rozumiany jako 120 % uśrednionych miesięcznych wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na zapewnienie jednemu dziecku opieki odpowiednio w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna obliczanych na podstawie informacji, o których mowa w art. 64 ust. 4 pkt 6 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (art. 15 ust. 4 ww. ustawy).

W art. 15 ust. 5 ustawodawca ustala, iż przez miesięczną opłatę rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna rozumie się:

- 1) w przypadku rodzica ubiegającego się o świadczenie "aktywnie w żłobku" - dzienną opłatę ponoszoną przez tego rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna pomnożoną przez liczbę dni w danym miesiącu,
- 2) w przypadku rodzica otrzymującego świadczenie "aktywnie w żłobku" - dzienną opłatę za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna pomnożoną przez liczbę dni w danym miesiącu, którą rodzic ten zobowiązany byłby ponieść, gdyby nie zostało mu przyznane prawo do świadczenia "aktywnie w żłobku"

- przy czym do opłat, o których mowa w pkt 1 i 2, nie wlicza się opłaty za wyżywienie.

Tym samym wprowadzone wskazaną ustawą - od 1 października 2024r. - świadczenie "aktywnie w żłobku" przysługuje na dofinansowanie kosztów objęcia dziecka opieką m.in. w żłobku - nie obejmuje natomiast opłaty za wyżywienie oraz dodatkowej opłaty za wydłużony wymiar opieki w żłobku lub klubie dziecięcym na wniosek rodzica.

W przedmiotowej uchwale Nr V/34/2024 Rada Gminy ustaliła opłatę za pobyt dziecka w Żłobku Gminnym „Bajkowa Kraina” w wysokości 1500 zł miesięcznie (§ 2 uchwały), maksymalną opłatę za wyżywienie dziecka

w wysokości 15 zł dziennie (§ 3 ust.1 uchwały) oraz opłatę za każdą dodatkową rozpoczętą godzinę opieki wykraczającą poza 10 godz. dziennego pobytu dziecka w żłobku Rada w wysokości 40 zł (§ 4 uchwały).

Zgodnie z poprzednio obowiązującą uchwałą Rady Gminy Niemce Nr XXXII/312/2021 z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dzieci w Żłobku Gminnym „Bajkowa Kraina” w Niemcach, częściowego zwolnienia od ponoszonych opłat oraz ustalenia maksymalnej wielkości opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2021r. poz. 6227, ze zm.), wysokość maksymalnej opłaty za wyżywienie dziecka wynosiła 12 zł dziennie (§ 6 uchwały).

Rada Gminy Niemce wprowadzając regulacje polegające na podwyższeniu maksymalnej opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku, przyjęła rozwiązania niekorzystne dla adresatów tej uchwały, powodując pogorszenie ich sytuacji finansowej.

Skrócenie *vacatio legis* obowiązywania aktu prawa miejscowego w badanym przypadku narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Trzeba wykluczyć skrócenie okresu *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających obowiązki – zwiększających obciążenia – oraz pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień – ograniczających te uprawnienia (M. Paczocha: *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych*, FK.2001.5.35).

W przypadku regulacji § 3 ust. 1 badanej uchwały nie zostały spełnione wymogi dopuszczalnego skrócenia okresu spoczywania prawa, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zwiększenie obowiązków przepisami prawa miejscowego obowiązującymi ze skróconym okresem *vacatio legis* w tym przypadku godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 632/10: *„Nie można bowiem podzielić poglądu skarżącej, że art. 4 powołanej ustawy stanowi jedynie zalecany wzorzec, pomocny przy stosowaniu prawa. Kategoryczne sformułowanie (...wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia...) wskazuje na to, że stanowi on normę powszechnie obowiązującą, a więc ma on zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. Należy bowiem pamiętać, 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.”*

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/34/2024 Rady Gminy Niemce, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Niemce
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Niemce