



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia wtorek, 17 stycznia 2023 r.

Poz. 540

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.8.2023.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 16 stycznia 2023 r.

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

§ 6 uchwały Nr XL/405/22 Rady Miejskiej w Gościnie z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Gościno w zakresie wyrazów „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 roku”.

Uzasadnienie

W dniu 20 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Gościnie podjęła uchwałę Nr XL/405/22 w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Gościno. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 27 grudnia 2022 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowi art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3¹⁾, zgodnie z którym *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*. Wobec brzmienia cytowanego unormowania nie budzi wątpliwości organu nadzoru kompetencja Rady Miejskiej w Gościnie do podjęcia aktu w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku utworzonym przez Gminę Gościno, jak również ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w tej placówce. Merytoryczne postanowienia zawarte w uchwale Nr XL/405/22 mieszczą się w granicach ustawowego upoważnienia wynikającego z przywołanej wyżej regulacji ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Stwierdzić jednak należy, że postanowienie w §6 tej uchwały o mocy jej obowiązywania od dnia 1 stycznia 2023 r. w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁾.

Uchwała w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku utworzonym przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie w takim żłobku jest aktem prawa miejscowego, co Rada Miejska w Gościnie uwzględniła w §6, postanawiając o jej ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Jednak podejmując ten akt w dniu 20 grudnia 2022 r. Rada nie wzięła pod uwagę, wynikających z przepisów prawa, zasad dotyczących terminów obowiązywania aktów prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 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*. Od tak ustalonej reguły, prawodawca wprowadza wyjątki, w tym

¹⁾ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1324 z późn. zm.).

²⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

w art. 4 ust. 2 stanowi, że: 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.

Z treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika więc, że wprowadza on domyślną datę wejścia w życie aktu normatywnego i pełni funkcję zabezpieczenia obrotu prawnego przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie oraz zawiera zasadę, w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie miało przynajmniej 14 dni. Zwrócić należy uwagę, że obowiązek ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis* ma na celu zachowanie bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowanie praw nabytych czy ochronę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, których źródłem jest zasada demokratycznego państwa prawnego wyrażona w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³). Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* ma umożliwić nie tylko zaznajomienie się z nowym prawem, ale również dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji⁴).

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim przedstawionym w wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 534/19, zgodnie z którym *vacatio legis* – a więc okres pomiędzy dniem ogłoszenia aktu prawnego a dniem jego wejścia w życie - powinno być określone w taki sposób, aby *zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na zapoznanie się z treścią nowych regulacji i podjęcie działania, które umożliwi przystosowanie się do nich. W każdym przypadku długość vacatio legis musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów.* Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02, stwierdzając, że zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych minimalny okres *vacatio legis* wynosi 14 dni, zaś jego skrócenie czy też nadanie wstecznej mocy obowiązywania może mieć miejsce jedynie w szczególnych okolicznościach, a dodatkowo, gdy zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie.

Zdaniem organu nadzoru wskazane standardy znajdują w szczególności zastosowanie do aktów prawa miejscowego, które nakładają na adresatów norm jakiegokolwiek ciężary finansowe (w tym przypadku opłaty). Należy podkreślić, że *vacatio legis* nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego, albowiem musi zaistnieć „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może 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.

W omawianym stanie faktycznym – zdaniem organu nadzoru – nie zachodzi jednak wyjątek pozwalający na skrócenie *vacatio legis* uchwały w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku. Zauważyć bowiem należy, że w §1 ust. 1 uchwały Nr XL/405/22 Rada Miejska w Gościnie ustaliła: *wysokość opłaty za pobyt dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Gościno w wymiarze 10 godzin dziennie w wysokości 600,00 zł (słownie: sześćset złotych) miesięcznie*, zaś w § 2 – *maksymalną opłatę za wyżywienie dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Gościno w wysokości 13,00 zł brutto (słownie: trzynaście złotych) dziennie.* Aktem tym Rada dokonała więc zmiany (podwyższenia) dotychczasowych opłat za powyższe usługi, które – na mocy uchwały Nr XXIX/263/21 z dnia 7 września 2021 r.⁵) – wynosiły odpowiednio 500,00 zł miesięcznie za pobyt i 12,00 zł brutto za wyżywienie dziecka w żłobku. Dokonując zmiany wysokości ww. opłat, polegającej na podwyższeniu dotychczasowych stawek za te same usługi, Rada Miejska w Gościnie przyjęła rozwiązania niekorzystne dla adresatów norm zawartych w uchwalonym akcie, powodując niewątpliwie pogorszenie ich sytuacji. Oznacza to tym samym, że treść wprowadzonych przez organ stanowiący norm powinna być ich adresatom znana z odpowiednim wyprzedzeniem, które z woli prawodawcy co do zasady wynosi 14 dni.

W świetle przedstawionej argumentacji, z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie

³) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴) Por. orzeczenie TK z dnia 3 października 2001r., K 27/01, OTK 2001 Nr 7, poz. 209.

⁵) Uchwała Nr XXIX/263/21 Rady Miejskiej w Gościnie z dnia 7 września 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Gościno (Dz. Urz. Woj. Zach. poz. 3908).

nieważności §6 uchwały Nr XL/405/22 Rady Miejskiej w Gościnie z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie *ustalenia wysokości opłat za pobyt oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Gościno* w zakresie wyrazów „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2023 roku”. Wskutek wyeliminowania z obrotu prawnego ww. postanowienia, uchwała Nr XL/405/22 wejdzie w życie w terminie określonym w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. po upływie 14 dni od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego⁶⁾.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁶⁾ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 402/19.