



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 1 października 2024 r.

Poz. 4438

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.260.2024.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 30 września 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, poz. 721)

stwierdzam nieważność

§ 5 uchwały Nr IV/27/2024 Rady Miejskiej w Myśliborzu z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie w Żłobku Miejskim w Myśliborzu, w zakresie wyrazów „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego”.

Uzasadnienie

W dniu 29 sierpnia 2024 r. Rada Miejska w Myśliborzu podjęła uchwałę Nr IV/27/2024 w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie w Żłobku Miejskim w Myśliborzu.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 5 września 2024 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi m.in. przepis 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.

Nie budzi wobec powyższego wątpliwości kompetencja Rady Miejskiej w Myśliborzu do podjęcia uchwały Nr IV/27/2024. Analiza treści tego aktu prowadzi jednak do wniosku, że jego § 5 w sposób sprzeczny z prawem określa termin wejścia w życie uchwały Nr IV/27/2024.

Istotne znaczenie w przedmiotowej sprawie ma okoliczność, że uchwała w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie w żłobku niewątpliwie zawiera postanowienia o charakterze powszechnie wiążącym, jest więc aktem prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych²⁾ powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalnym charakterze normy decyduje fakt określenia adresata, do którego jest skierowana, w sposób ogólny, w szczególności poprzez wymienienie jego cech. Abstrakcyjność normy to możliwość jej wielokrotnego stosowania. W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na określonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w ściśle określonych, powtarzalnych sytuacjach, albo przyznają ich adresatom określone uprawnienia.

¹⁾ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r., poz. 338 z późn. zm.).

²⁾ Por. wyroki: NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15, WSA w Opolu z dnia 6 grudnia 2018 r. II SA/Op 351/18.

Uchwała Nr IV/27/2024 Rady Miejskiej w Myśliborzu z dnia 29 sierpnia 2024 r. zawiera postanowienia spełniające ww. przesłanki. Skoro zatem ma ona cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który ma obowiązywać na obszarze danej gminy, to obowiązkowe jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co odbywa się na zasadach i w trybie określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁾.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy *Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe*. Z kolei, w myśl jej art. 4 ust. 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*.

W § 5 uchwały Nr IV/27/2024 Rada Miejska w Myśliborzu postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, z mocą obowiązującą od dnia 01 października 2024 r.* Uchwała opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 9 września 2024 r. pod poz. 4161. Brzmienie § 5 uchwały wskazuje więc w istocie два terminy wejścia w życie: z jednej strony po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, a więc w dniu 23 września 2024 r., a z drugiej – 1 października 2024 r.

Tymczasem, w orzecznictwie ugruntował się pogląd, że wejście w życie i uzyskanie mocy obowiązującej przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny nie może wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej, a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie⁴⁾. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 360/22, w demokratycznym państwie prawnym data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd.

Sposoby formułowania przepisów o wejściu w życie w aktach prawa miejscowego zawiera załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁵⁾. Wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 oraz § 51 ust. 1 w związku z § 143 powołanego załącznika do tego rozporządzenia ma charakter wyczerpujący, zatem przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu z wymienionych. Treść § 5 kwestionowanej uchwały jest niezgodna z ww. przepisami, przez co rażąco narusza zasadę przyzwoitej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁾. Należy podkreślić, że wejście w życie aktów prawa miejscowego, które nakładają na obywateli jakiegokolwiek obowiązki, powinno być prawidłowe i niebudzące wątpliwości. Adresaci norm wynikających z tej uchwały powinni mieć pewność co do tego, od którego dnia obowiązuje akt. Przepis § 5 uchwały Nr IV/27/24 gwarancji takiej nie daje.

Mając na względzie przedstawioną argumentację, z uwagi na okoliczność, że Przewodnicząca Rady Miejskiej w Myśliborzu poinformowała⁷⁾, że wołą Rady było, aby akt ten wszedł w życie z dniem 1 października 2024 r., konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 5 uchwały Nr IV/27/2024 Rady Miejskiej w Myśliborzu z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie *ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie w Żłobku Miejskim w Myśliborzu, w zakresie wyrazów „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego”*.

³⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

⁴⁾ Por. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt II FSK 1271/19; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1996 r., sygn. akt I PZP 12/96; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995, sygn. akt K 14/95.

⁵⁾ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2016 r. poz. 283).

⁶⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁷⁾ Pismo z dnia 18 września 2024 r., znak: BR.0711.2.1.2024.

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 doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Dawid Krystek
II Wicewojewoda Zachodniopomorski