



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 23 października 2024 r.

Poz. 4848

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.281.2024.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 18 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. 609, poz. 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/44/2024 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 16 września 2024 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w prowadzonym przez Gminę Kołbaskowo Publicznym Żłobku Gminnym w Przecławiu.*

Uzasadnienie

W dniu 16 września 2024 r. Rada Gminy Kołbaskowo podjęła uchwałę Nr IV/44/2024 *zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w prowadzonym przez Gminę Kołbaskowo Publicznym Żłobku Gminnym w Przecławiu.*

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 23 września 2024 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.*

Nie budzi wobec powyższego wątpliwości, kompetencja Rady Gminy Kołbaskowo do podjęcia uchwały Nr IV/44/2024, a tym samym do wprowadzenia zmian w treści uchwały Nr XXXIII/341/2017²⁾, poprzez ustalenie – w §1 pkt 1 aktu – *miesięcznej opłaty za pobyt dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Kołbaskowo w systemie 10- godzinnej opieki w wysokości 1500,00 zł.*”

Merytoryczne postanowienia zawarte w uchwale Nr IV/44/2024 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 §3 tej uchwały, w myśl którego *uchwała wchodzi w życie z mocą obowiązującą od 1 października 2024 r., po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*³⁾.

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

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⁾ Uchwała Nr XXXIII/341/2017 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w prowadzonym przez Gminę Kołbaskowo Publicznym Żłobku Gminnym w Przecławiu (Dz. Urz. Woj. Zach. z 2023 r., poz. 4997).

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

miejscowego, co Rada Gminy Kołbaskowo uwzględniła w §3, postanawiając o jej ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Jednak, podejmując ten akt w dniu 16 września 2024 r., kierując go do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 20 września br., 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 wchodzą 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 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 Polskiej⁴). 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 sytuacji⁵).

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 jakiejkolwiek 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 kontekście powyższego wskazania wymaga, że dokonując zmiany uchwały w sprawie ustanowienia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Gminnym w Przecławiu, Rada Gminy Kołbaskowo znacznie zwiększyła wysokość uiszczanej opłaty za świadczone w tej Placówce usługi.

Oczywistym zatem pozostaje, że przyjęte w analizowanej uchwale rozwiązanie jest niekorzystne dla adresatów norm w niej zawartych. Aktualnie obowiązująca uchwała Nr XXXIII/341/2017 przewiduje bowiem opłatę w wysokości *17,5% minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie odrębnych przepisów*, tym samym z punktu widzenia osoby zobowiązanej do poniesienia opłaty za pobyt dziecka w Żłobku – proponowana w treści uchwały nowelizującej Nr IV/44/2024 zmiana, polegająca na podwyższeniu ponoszonej przez rodziców opłaty za pobyt dziecka w żłobku do kwoty 1500 zł, spowoduje niewątpliwie

⁴) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁵) Por. orzeczenie TK z dnia 3 października 2001r., K 27/01, OTK 2001 Nr 7, poz. 209.

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 przedmiotowej sprawie, brzmienie §3 uchwały Nr IV/44/2024, powoduje konieczność wyeliminowania tego aktu w całości. Stwierdzenie nieważności tego przepisu wyłącznie w zakresie wyrazów: *z mocą obowiązującą od 1 października 2024 r.*, spowodowałoby ewentualną możliwość niejednoznacznej interpretacji w kwestii wejścia w życie uchwały Nr IV/44/2024, to znaczy od którego dnia (np.: pierwszego, drugiego, trzeciego) *po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego* obowiązywałby ten akt.

W związku z powyższym, 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 nieważności uchwały Nr IV/44/2024 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 16 września 2024 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w prowadzonym przez Gminę Kołbaskowo Publicznym Żłobku Gminnym w Przecławiu.*

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

Bartosz Brożyński

I Wicewojewoda Zachodniopomorski