



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 23 października 2024 r.

Poz. 4850

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.272.2024.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

§ 2 uchwały Nr IX/VII/62/24 Rady Miasta Wałcz z dnia 12 września 2024 r. *zmieniającej uchwałę Nr VIII/V/57/19 w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Wałczu oraz maksymalnej wysokości za wyżywienie w Żłobku Miejskim w Wałczu w zakresie wyrazów: „wchodzi w życie 1 października 2024 r. i”*.

Uzasadnienie

W dniu 12 września 2024 r. Rada Miasta Wałcz podjęła uchwałę Nr IX/VII/62/24 *w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Wałczu oraz maksymalnej wysokości za wyżywienie w Żłobku Miejskim w Wałczu*.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 23 września 2024 r., przy piśmie Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 23 września 2024 r., znak: WI.06130.40.2024.

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 Miasta Wałcz do podjęcia uchwały Nr IX/VII/62/24, a tym samym do wprowadzenia zmian w treści uchwały Nr VIII/V/57/19²⁾, poprzez ustalenie – w §1 ust. 1 aktu – *wysokości opłaty miesięcznej za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Wałczu w wymiarze do 10 godzin dziennie w wysokości 1 500,00 zł (słownie: tysiąc pięćset złotych 00/100) miesięcznie*.

Merytoryczne postanowienia zawarte w uchwale Nr IX/VII/62/24 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 §2 tej uchwały, w myśl którego wchodzi ona w życie w dniu 1 października 2024 r. w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁾.

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 VIII/V/57/19 Rady Miasta Wałcz z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Wałczu oraz maksymalnej wysokości za wyżywienie w Żłobku Miejskim w Wałczu (Dz. Urz. Woj. Zach. poz. 2425 z późn. zm.).

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

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 Miasta Wałcz uwzględniła w §2, postanawiając o jej ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Jednak, podejmując ten akt w dniu 12 września 2024 r., a następnie kierując go do publikacji w dniu 17 września br. (uchwała ogłoszona została 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 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, 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 Miejskim w Wałcu oraz maksymalnej wysokości za wyżywienie, Rada 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 VIII/V/57/19 przewiduje bowiem opłatę w wysokości 700,00 zł, tym samym z punktu widzenia osoby zobowiązanej do poniesienia opłaty za pobyt dziecka w Żłobku – proponowana w treści uchwały nowelizującej Nr IX/VII/62/24 zmiana, polegająca

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.

na podwyższeniu ponoszonej przez rodziców opłaty za pobyt dziecka w żłobku do kwoty 1500 zł, spowoduje niewątpliwie pogorszenie jej 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 toku postępowania nadzorczego dotyczącego uchwały Nr IX/VII/62/24 Przewodniczący Rady Miasta Wałcz wyjaśnił⁶⁾, że uchwała została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej, co spełnia – zdaniem Przewodniczącego – podobną funkcję zawiadomienia o treści podjętego aktu. Dodatkowo, zmiana wprowadzona uchwałą dotyczy wyłącznie rodziców dzieci uczęszczających do Żłobka Miejskiego w Wałcu, którzy zostali poinformowani o zmianie przed publikacją aktu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Nadto, Przewodniczący organu stanowiącego Miasta Wałcz podkreślił, że zmiana nie wpływa faktycznie na pogorszenie sytuacji adresatów uchwały, w związku wejściem w życie z dniem 1 października 2024 r. ustawy o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka - "Aktywny rodzic"⁷⁾, która wprowadza świadczenie "aktywni rodzice w pracy", które przysługiwać będzie rodzicom dzieci w wysokości 1500 zł.

Odnosząc się do powyższego, podkreślić należy, że uchwała Nr IX/VII/62/24 stanowi akt prawa miejscowego, dlatego jej publikacja w Biuletynie Informacji Publicznej nie jest wystarczająca dla zachowania prawidłowej procedury podjęcia i wejścia jej w życie.

Jak podkreślono na wstępie, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, według zasad określonych w ustawie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Uchwały będące aktami prawa miejscowego do wejścia w życie wymagają więc publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych), a samo ogłoszenie jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Akt normatywny, który nie został ogłoszony, nie funkcjonuje w obrocie prawnym. Z formalnoprawnego punktu widzenia, nie ma też znaczenia podnoszona okoliczność, że rodzice dzieci uczęszczających do Żłobka Miejskiego w Wałcu zostali poinformowani przez Dyrektora Żłobka przed publikacją uchwały. Wojewoda, badając zgodność z prawem danego aktu, zobowiązany jest sprawdzić, czy wypełnione zostały wszystkie aspekty pozwalające na funkcjonowanie uchwały, a które przewidziane zostały przez ustawodawcę w przepisach prawnych.

Wreszcie, odnosząc się do wprowadzonego mocą ustawy o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka - "Aktywny rodzic" świadczenia "aktywni rodzice w pracy", należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 27 ust. 1 tej ustawy ustalenie prawa do świadczeń "aktywny rodzic" oraz ich wypłata następują na wniosek osoby ubiegającej się o świadczenie. Dlatego też, nie można kategorycznie stwierdzić, że wprowadzona uchwałą Nr IX/VII/62/24 zmiana korzystna będzie dla wszystkich odbiorców norm w niej zawartych. Tego rodzaju domniemanie będzie prawidłowe przy założeniu wszakże, że wszyscy rodzice dzieci uczęszczających do żłobka w odpowiednim terminie złożą wnioski o przyznanie świadczenia. Brak takiego wniosku w przewidzianym okresie spowoduje konieczność poniesienia opłaty w pełnej wysokości przez rodziców dziecka.

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 nieważności §2 uchwały Nr IX/VII/62/24 Rady Miasta Wałcz z dnia 12 września 2024 r. *zmieniającej uchwałę Nr VIII/V/57/19 w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Wałcu oraz maksymalnej wysokości za wyżywienie w Żłobku Miejskim w Wałcu w zakresie wyrazów „wchodzi w życie 1 października 2024 r. i”*.

Wskutek wyeliminowania z obrotu prawnego ww. postanowienia, uchwała Nr IX/VII/62/24 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 Zachodniopomorskiego⁸⁾.

⁶⁾ Pismo z dnia 27 września 2024 r., znak: RM.0711.12.2024.

⁷⁾ Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka - "Aktywny rodzic" (Dz. U. poz. 858).

⁸⁾ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 402/19.

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