



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 października 2022 r.

Poz. 6518

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.798.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/346/2022 Rady Gminy Łodygowice z dnia 1 września 2022 r. w sprawie odpłatności za pobyt dziecka w klubach dziecięcych utworzonych przez Gminę Łodygowice, w całości, jako sprzecznej z art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1324 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja” oraz z art. 5 w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 1 września 2022 r. Rada Gminy Łodygowice ustaliła miesięczną opłatę za pobyt dziecka w klubach dziecięcych utworzonych przez Gminę Łodygowice (§ 1 uchwały) oraz maksymalną miesięczną opłatę za wyżywienie dziecka objętego opieką w klubach dziecięcych utworzonych przez Gminę Łodygowice (§ 2 uchwały). Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 września 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

W podstawie prawnej uchwały Rada powołała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 58 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 58 ust. 1 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. Art. 12 ust. 3 ustawy stanowi, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku lub klubie dziecięcym może być, na wniosek rodzica dziecka, wydłużony, za dodatkową opłatą. Stosownie natomiast do treści art. 59 ust. 2 ustawy rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone

przyznane kompetencje albo w całości (*por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Rada Gminy Łodygowice na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy powinna określić wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3, za pobyt dziecka w klubach dziecięcych utworzonym przez Gminę oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie.

Organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej wynikającej z art. 58 ust. 1 ustawy. Przepisem § 1 uchwały Rada ustaliła wysokość opłaty za pobyt dziecka w klubie, która wynosi 450 złotych miesięcznie. Z kolei w § 2 uchwały Rada postanowiła, iż maksymalna miesięczna opłata za wyżywienie dziecka wynosi 350 zł.

Należy podkreślić, iż na podstawie powołanego wyżej przepisu art. 58 ust. 1 ustawy Rada w niniejszej uchwale powinna określić wysokość następujących opłat: 1) opłaty pobytowej, 2) opłaty pobytowej przy wydłużonym wymiarze opieki i 3) opłaty za wyżywienie. Tymczasem, w kwestionowanej uchwale Rada Gminy nie określiła wysokości opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 12 ust. 3 w zw. z art. 58 ust. 1 ustawy, tj. opłaty za wydłużony pobyt dziecka w klubie dziecięcym, a zatem nie zrealizowała w sposób całościowy delegacji ustawowej, o której mowa w art. 58 ust. 1 ustawy. Ustalone kwestionowaną uchwałą wysokości opłat, nie czynią zadość wymogom przewidzianym dla aktów prawa miejscowego, postanowienia uchwały w sposób niewłaściwy realizują delegację ustawową określoną w art. 58 ust. 1 ustawy, co należy uznać za istotne naruszenie prawa, delegalizujące kwestionowaną uchwałą w całości.

Realizując wyżej wskazane kompetencje Rada Gminy podjęła uchwałę, w której w § 5 ustaliła, że *uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r. i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego oraz podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy*. Organ nadzoru zauważa, że publikacja uchwały Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego nastąpiła w dniu 12 września 2022 r. pod poz. 5723, jednakże zgodnie z postanowieniami Rady Gminy uchwała miała wejść w życie z dniem 1 września 2022 r.

Mając powyższe na względzie należy skonfrontować treść uchwały z regulacjami odnoszącymi się do wprowadzania aktów prawa miejscowego do obrotu prawnego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 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. 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. Jednocześnie art. 5 ustawy przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Wymogiem jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis* jest „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszej 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, skracający *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania tego uzasadnienia. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego 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. Dla urzeczywistnienia takiego wejścia w życie aktu należy zatem wykazać jaki ważny interes państwa wymaga pominięcia *vacatio legis* oraz przedstawić argumenty wskazujące na to, że zasady demokratycznego państwa nie stoją temu zabiegowi na przeszkodzie. Są to dalsze warunki w tym znaczeniu, że także w tym przypadku konieczne jest, aby istniał „uzasadniony przypadek” (choć ta przesłanka zawiera się już w przesłance ważnego interesu państwa).

Niemniej, od prawodawcy należy dalej wymagać by przedstawił uzasadnienie dla danego przypadku i wykazał w nim argumenty popierające jego działania. Także w tej sytuacji właściwym dla tego miejscem jest uzasadnienie aktu.

Ostatni przewidziany wyjątek – nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej – obwarowany jest przesłanką wymagającą, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Oznacza to, że mogą istnieć takie zasady demokratycznego państwa prawnego, które w danej sytuacji nie sprzeciwiałyby się pominięciu *vacatio legis*, ale nie pozwalałyby na retroakcję prawa. Chodzi bowiem o inne, dalsze zasady niż mogące się sprzeciwiać pominięciu *vacatio legis*. Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga bowiem spełnienia także przesłanek wskazanych dla skrócenia oraz dla pominięcia *vacatio legis*: uzasadnienia przypadku, ważnego interesu państwa, niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Gradacja wskazanych wyjątków – związana z faktem, że w coraz intensywniejszy sposób godzą one w zasadę ogłaszania prawa z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis* (która zawarta jest w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ale także w art. 2 Konstytucji RP stanowiącym: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) – sprawia, że wymogi dotyczące wprowadzania odstępstw muszą być rozpatrywane ściśle i łącznie dochowane. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazując, że „art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje możliwość (...) wcześniejszego wejścia w życie aktu prawa miejscowego (...) z mocą wsteczną. Uzależnia taką sytuację od ważnego interesu państwa i tego, czy nie sprzeciwiają się temu zasady demokratycznego państwa prawnego” (por. wyrok WSA z dnia 4 sierpnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 2/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej jako CBOSA).

Odnosząc te ustalenia do kwestionowanej uchwały wskazać należy, że Rada Gminy Łodygowice, nadając uchwałę wsteczną moc obowiązującą, powinna: 1) uzasadnić przypadek, 2) wykazać ważny interes państwa, 3) uargumentować niesprzeczność z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Jak wskazuje się w judykaturze, *skoro art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu «mocy wstecznej», ale tylko «jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie» to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa* (zob. wyrok WSA z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt I SA/Ke 109/12, publ. CBOSA). Przyjmuje się też, że „w demokratycznym państwie prawa nie może być akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma służyć władza publiczna. Reguła ta należy do samej istoty zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP)” (zob. wyrok NSA z dnia 6 maja 2003 r., sygn. akt II SA/Kr 251/03, LEX nr 453765; a także: wyrok WSA z dnia 28 stycznia 2005 r., II SA/Wa 716/04, LEX nr 824926). Brak uzasadnienia przyjętego rozwiązania może natomiast potwierdzać zarzut arbitralności prawodawcy (porównaj: wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., U 5/06, LEX nr 232289).

Nawet jednak, jeżeli przyjąć, że w uzasadnionych przypadkach, gdy nie będą się temu sprzeciwiać zasady demokratycznego państwa prawnego, możliwe jest nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej, to nie ulega wątpliwości, że takie działanie nie może prowadzić do dokonywania regulacji, która nakładałaby dodatkowe czy też bardziej dolegliwe obowiązki na jej adresatów. W sposób istotny narusza to bowiem zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania obywateli do stanowionego prawa wynikające z ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP, zasady demokratycznego państwa prawnego.

W tym kontekście należy mieć na uwadze, że dotychczas obowiązująca uchwała nr XXIV/246/2021 Rady Gminy Łodygowice z dnia 22 czerwca 2021 r. w sprawie odpłatności za pobyt dziecka w klubach dziecięcych przewidywała niższą maksymalną miesięczną opłatę za wyżywienie dziecka objętego opieką w klubach dziecięcych utworzonych przez Gminę Łodygowice na poziomie 250 zł (słownie: dwieście pięćdziesiąt złotych), a po zmianie opłata ta wynosi 350 zł.

Tym samym uchwała nr XXXIV/346/2022 – modyfikując wysokość przedmiotowych opłat – w sposób bezpośredni negatywnie oddziałuje na sytuację administracyjnoprawną jej adresatów. Zasady demokratycznego państwa prawnego nie pozwalają zaś prawodawcy miejscowemu do dokonywania takiej zmiany sytuacji adresatów uchwały bez zachowania odpowiedniego *vacatio legis*. Nie ma przy tym wątpliwości, że

odpowiednie *vacatio legis* w przypadku takiej – zwiększającej maksymalny wymiar ponoszonej opłaty za świadczenia publiczne – nie może być mniejsze niż 14 dni.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIV/346/2022 Rady Gminy Łodygowice z dnia 1 września 2022 r. w sprawie odpłatności za pobyt dziecka w klubach dziecięcych utworzonych przez Gminę Łodygowice – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz