



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 grudnia 2024 r.

Poz. 9157

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.984.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/66/2024 Rady Gminy Rajcza z dnia 15 listopada 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały nr LIV/328/2022 Rady Gminy Rajcza z dnia 17 maja 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku utworzonym przez Gminę Rajcza oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie, w części określonej w § 3 uchwały w zakresie wyrażenia z *mocą obowiązującą od 1 grudnia 2024 r.* – jako sprzecznej z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako *ustawa*, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 listopada 2024 r. Rada Gminy Rajcza podjęła uchwałę Nr XI/66/2024 w sprawie zmiany Uchwały nr LIV/328/2022 Rady Gminy Rajcza z dnia 17 maja 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku utworzonym przez Gminę Rajcza oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 58 ust. 1 z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 338 ze zm.).

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 listopada 2024 r.

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

Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3: *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.* Organ nadzoru podkreśla, iż wyżej wskazany art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 zawiera delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia aktu prawa miejscowego.

Mocą § 3 badanego aktu postanowiono, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 1 grudnia 2024 r.* Jednakże zauważyć należy, że przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 21 listopada 2024 r. pod pozycją 7797, a zatem weszła w życie 6 grudnia 2024 r. Zatem regulacją § 3 uchwały z *mocą obowiązującą od 1 grudnia 2024 r.* nadano przedmiotowej uchwale wsteczna moc obowiązującą.

W tym miejscu wskazać należy, że przepis art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP uzależnia wejście w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy tej ustawy jednoznacznie przesądzają, z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego stanowiących przez organ jednostki samorządu terytorialnego do katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy), a z drugiej strony o konieczności ustalenia odpowiedniego terminu wejścia w życie takiego aktu, oznaczonego nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia (art. 4 ust. 1 ustawy).

Zatem akt ten nabędzie moc obowiązującą z pominięciem, wskazanego w art. 4 ust. 1 ustawy, okresu *vacatio legis*. Organ nadzoru wskazuje, że dla jego zachowania podjęta uchwała powinna zostać opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego najpóźniej w dniu 16 listopada 2020 r., tak aby mogła obowiązywać od dnia 1 grudnia 2024 r., zgodnie z postanowieniami uchwały, co jednak nie nastąpiło.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy: *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. 2. 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 obliigująca 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* 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. Organ prawodawczy, skracający *vacatio legis* stanowiącego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia takiego działania. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Jednakże w załączonym do uchwały uzasadnieniu nie wykazano, że zaistniały szczególne okoliczności uzasadniające nadanie przedmiotowej uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

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 takiego wejścia w życie aktu niezbędne jest wskazanie, jaki ważny interes państwa wymaga pominięcia *vacatio legis* oraz przedstawienie argumentów 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 swoje działania. Także w tej sytuacji właściwym dla tego miejscem jest również uzasadnienie uchwały.

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 te 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.

Nadanie wstecznej mocy obowiązującej analizowanej uchwale narusza zasady przyzwoitej legislacji. Badana uchwała określa wyższą opłatę za pobyt dziecka w żłobku utworzonym przez Gminę Rajcza, w porównaniu do opłat zawartych w uchwale nr LIV/328/2022 Rady Gminy Rajcza z dnia 17 maja 2022 r. Adresaci przepisów podwyższających opłatę za pobyt dziecka w żłobku powinni mieć odpowiedni czas na

przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą, jak również należy także wykluczyć możliwość nadania mocy wstecznej w stosunku do uchwał zwiększających obciążenia adresatów uchwały.

W przypadku badanej uchwały – w ocenie organu nadzoru – nie zostały spełnione warunki dla nadania mocy wstecznej, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy.

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż uchwała, w części wskazanej we wstępie, istotnie narusza przepis art. 4 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Powyżej opisane 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 Olsztynie 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 XI/66/2024 Rady Gminy Rajcza z dnia 15 listopada 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały nr LIV/328/2022 Rady Gminy Rajcza z dnia 17 maja 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku utworzonym przez Gminę Rajcza oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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

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