



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 stycznia 2025 r.

Poz. 327

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.3.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 stycznia 2025 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 IX.62.2024 Rady Miasta Wojkowice z dnia 25 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku utworzonym przez Miasto Wojkowice oraz maksymalnej wysokości opłat za wyżywienie, w części określonej w § 7 uchwały, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w związku z § 45 ust. 1 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) oraz 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 25 listopada 2024 r. Rada Miasta Wojkowice podjęła uchwałę Nr IX.62.2024 w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku utworzonym przez Miasto Wojkowice oraz maksymalnej wysokości opłat za wyżywienie, dalej jako „uchwała”. Uchwała została przekazana według właściwości do Wojewody Śląskiego przez Regionalną Izbę Obrachunkową pismem Nr WA.410.24.2024.15 w dniu 13 grudnia 2024 r.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 338 ze zm.).

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

W myśl przepisu art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zwanej dalej „ustawą o ogłaszaniu”, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Tylko 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 – o czym stanowi art. 4 ust. 1 ww. ustawy.

Organ nadzoru zauważa, że w § 6 uchwały Rada Miasta postanowiła, że: *Uchwała podlega ogłoszeniu i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.*, a z kolei w § 7 tej uchwały Rada Miasta określiła, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.* W ocenie organu nadzoru przepisy uchwały określające datę wejścia w życie uchwały zostały zredagowane w sposób wadliwy, z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji i zasady określoności przepisów prawa

wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by jej adresat wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości, co do tego jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. W uzasadnieniu wyroku WSA w Gdańsku z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 424/19, stwierdzono, że „uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i jasny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego”. Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, w szczególności z § 6 i § 25 w związku z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. W konsekwencji z treści takiego przepisu powinno jasno wynikać od kiedy akt prawa miejscowego (lub jego poszczególne przepisy) wchodzi w życie, wskazując w sposób jasny, czytelny i precyzyjny czas, od którego adresaci norm w nim zawartych będą nim związani i winni je stosować. Powyższa uchwała tego wymogu nie spełnia. Wyczytać z niej można bowiem dwie dyspozycje: pierwszą – według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i drugą – według której obowiązuje ona od dnia 1 stycznia 2025 roku.

Zauważyć należy, iż w myśl § 45 ust. 1 w związku z § 143 ZTP przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie: 1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”; 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”; 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”; 3) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”; 3a) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”; 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”; 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”; 6) „Ustawa wchodzi w życie ..., z wyjątkiem art. ..., który wchodzi w życie ...”; 7) „Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.

Organ nadzoru zauważa także, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Op 556/12, wskazuje, że: „Wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości. Dlatego też przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej. Przy zastosowaniu któregośkolwiek z tych schematów już w momencie opublikowania aktu normatywnego można obliczyć jego datę wejścia w życie”.

Zdaniem organu nadzoru z przedmiotowej uchwały wynika, że wolą organu stanowiącego było nadanie tej uchwale mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od 1 stycznia 2025 roku. Zatem Rada powinna była sformułować w przedmiotowej uchwale wyłącznie jeden przepis o wejściu w życie tejże uchwały, a *de facto* – uwzględniając treść § 7 uchwały – określiła dwie daty wejścia w życie. W tym stanie faktycznym należy pozostawić w obrocie prawnym uchwałę i uznać za prawidłowe określenie wynikające z treści § 6 tego aktu, że uchwała *wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.* Taki przepis pozostaje w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 ZTP w zw. z § 143 ZTP i nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której uchwała zacznie wiązać jej adresatów.

Należy w tym miejscu zauważyć, że choć po wyeliminowaniu wskazanej na wstępie części uchwały, żaden jej przepis nie będzie wskazywał, iż podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, to jednak przedmiotowa uchwała została skierowana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i została w nim ogłoszona w dniu 27 listopada 2024 roku pod poz. 7930. Kierując przedmiotową uchwałę do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, Rada prawidłowo zakwalifikowała ją jako akt prawa miejscowego. Uchwała w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku oraz maksymalnej wysokości opłat za wyżywienie, stanowi bowiem akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i jako akt prawa miejscowego podlega obligatoryjnemu ogłoszeniu we właściwym dzienniku promulgacyjnym zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy

o ogłaszaniu. Warunkiem wejścia w życie każdego aktu prawa miejscowego jest bowiem jego ogłoszenie w urzędowym publikatorze. Powyższy warunek został zatem spełniony i analizowana uchwała – będąc aktem prawa miejscowego – weszła w życie w dniu 1 stycznia 2025 roku (przy zachowaniu okresu *vacatio legis*, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu).

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że przepis § 7 analizowanej uchwały jest zbędny i istotnie narusza prawo, to jest art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu w związku z § 45 ust. 1 w związku z § 143 ZTP.

Jednak, jak zostało to już wskazane, możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wskazanej na wstępie części uchwały.

Omawiane uchybienie 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX.62.2024 Rady Miasta Wojkowice z dnia 25 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku utworzonym przez Miasto Wojkowice oraz maksymalnej wysokości opłat 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**