



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 30 października 2024 r.

Poz. 8799

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.747.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 26 października 2024 r.

Rada Miejska w Łowiczu

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:

§ 5 w zakresie wyrazów „z mocą obowiązująca od 1 października 2024 r” uchwały Nr IX/47/2024 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 26 września 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Łowiczu oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Łowiczu ustaliła wysokość opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Łowiczu oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie.

Wątpliwości organu nadzoru budził § 5 uchwały, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązująca od 1 października 2024 r. Powyższe oznacza, że *vacatio legis* przedmiotowej uchwały będzie wynosił mniej niż czternaście dni. Tym samym spowodowało to wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Łowiczu zawiadomienia z dnia 7 października 2024 r.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania Przewodniczący Rady Miejskiej w Łowiczu złożył obszerny wyjaśnienia, wskazując, że uchwała wywierać będzie pozytywny finansowo skutek dla jej adresatów (rodziców) oraz jednostki samorządowej - Żłobka Miejskiego w Łowiczu. Jednocześnie nie będzie wywierać żadnego negatywnego skutku dla jakichkolwiek innych potencjalnych adresatów. Rada musi wprowadzić przedmiotowe regulacje niezwłocznie, w związku z wejściem w życie ww. ustawy. Uchwała, o której mowa, nie tworzy dla jej adresatów nowych obowiązków lub obciążeń, wręcz przeciwnie – umożliwia skorzystanie z uregulowań korzystniejszych, przewidzianych ustawą z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dzieci - „Aktywny rodzic” (Dz. U. z 2024 r. poz. 858). Sytuacja adresatów niniejszej uchwały, w przypadku wejścia jej w życie, polepszy się, przy jednoczesnym braku pogorszenia sytuacji innych potencjalnych adresatów, wobec czego nie istnieją żadne przesłanki wyłączające możliwość skrócenie okresu *vacatio legis*. Przewodniczący Rady Miejskiej w Łowiczu wskazał, że zasadnym jest ustalenie mocy obowiązującej przedmiotowej uchwały od dnia 1 października 2024 r.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zgodnie 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) 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, zaś stosownie do ust. 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. Wskazany przepis wprowadza tzw. zasadę nieretroaktywności aktów prawnych w polskim porządku prawnym (*lex retro non agit*). Zasada ta wynika z przepisu art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wyjątek od tej zasady wprowadza art. 5 tejszej ustawy, zgodnie z którym przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Na tle tego wyjątku w literaturze i orzecznictwie ukształtował się jednolity pogląd głoszący, iż działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji RP, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów (G. Wierczyński [w:] Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016, art. 5). Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (wyrok NSA z dnia 30 września 2021 r., sygn. akt III FSK 2137/21). Ekonomiczne motywy podwyższenia opłat za usługi związane z odpadami nie mogą usprawiedliwiać łamania zasady, że prawo nie działa wstecz (wyrok NSA z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1475/10).

Przekuwając powyższe rozważania na ocenę przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada Miejska w Łowiczu przyjęła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą od 1 października 2024 r. Skróciła ztem *vacatio legis* wejścia postanowień tegoż aktu wolidacyjnego, zważywszy, iż uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 8 października 2024 r. Ponadto jak ustalił organ nadzoru wprowadzone na mocy przedmiotowej uchwały opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Łowiczu są w wyższej wysokości, niż te ustalone na mocy uchwały Nr XIV/106/2011 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 29 września 2011 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Łowiczu oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie.

Nie można zatem zgodzić się z argumentami przedstawionymi w wyjaśnieniach Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łowiczu, że takie rozwiązania „nie tworzy dla adresatów nowych obowiązków lub obciążeń, wręcz przeciwnie – umożliwia skorzystanie z uregulowań korzystniejszych, przewidzianych ustawą z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dzieci - „Aktywny rodzic”. W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że podwyższenie opłaty za pobyt dziecka w żłobku jest wprost niekorzystne ekonomicznie dla rodziców. Zgodnie z przepisami tej ustawy, w szczególności rozdziałem 6 Postępowania w sprawach świadczeń "aktywny rodzic", świadczenia określone w tej ustawie przyznawane są na wniosek rodziców, a nie z mocy prawa. W takiej sytuacji oczywistym jest, że dany rodzic nie ma obowiązku wnioskowania o przedmiotowe świadczenie i przyjmowanie w tym zakresie niejako automatycznej podwyżki opłat za pobyt w żłobku. Przy zachowaniu odpowiedniego *vacatio legis* jednostki samorządu terytorialnego mogą uchwalać takie podwyżki opłat jakie tylko uznają za stosowne, lecz z całą stanowczością należy podkreślić, że nie jest zgodne z prawem skrócenie *vacatio legis*, jeżeli nie jest to rozwiązanie korzystne dla adresatów tejszej uchwały. Nie mogą również przemawiać za takim rozwiązaniem względy ekonomiczne dla danej jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ w takiej sytuacji dojdzie do złamania zasady nieretroaktywności prawa. Należy również wskazać, że skrócenie *vacatio legis* obowiązywania aktu prawa miejscowego w badanym przypadku narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą, trzeba bowiem wykluczyć skrócenie okresu *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających obowiązki - zwiększających obciążenia - oraz pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień - ograniczających te uprawnienia.

Mając na uwadze powyższe, należy uznać, że regulacja w § 5 uchwały, w zakresie której uchwała wchodzi w życie z mocą obowiązującą od 1 października 2024 r. w sposób istotny narusza przywołane powyżej przepisy, co w konsekwencji zobowiązuje organ nadzoru do wyeliminowania uchwały Nr IX/47/2024 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 26 września 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka

w Żłobku Miejskim w Łowiczu oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta Łowicza