



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 7 sierpnia 2024 r.

Poz. 3875

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.212.2024.AB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 5 sierpnia 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

§ 3 uchwały Nr IV/30/2024 Rady Gminy Stara Dąbrowa z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie, w zakresie wyrazów: *po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od.*

Uzasadnienie

W dniu 28 czerwca 2024 r. Rada Gminy Stara Dąbrowa podjęła uchwałę Nr IV/30/2024 w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 8 lipca 2024 r.

W toku badania legalności tego aktu organ nadzoru stwierdził, że w stopniu istotnym narusza on obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr IV/30/2024 organ stanowiący Gminy Stara Dąbrowa powołał m.in. 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.*

Na mocy cyt. wyżej przepisu, Rada Gminy Stara Dąbrowa w §1 badanej uchwały określiła wysokość miesięcznej opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Gminnym „Dąbrusiowa Przygoda” w Parlinie w wys. 13 % miesięcznego minimalnego wynagrodzenia za pracę (ust. 1), wysokość opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (ust. 2), a także maksymalną dzienną wysokość opłaty za wyżywienie w żłobku (ust. 3). Wobec tego, że uchwała podjęta na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, kształtuje sytuację prawną nieokreślonego w sposób indywidualny kręgu adresatów, ma również charakter powtarzalny, nie budzi wątpliwości, że stanowi ona akt prawa miejscowego, którego wejście w życie jest uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W przedmiotowej sprawie, powyższa konkluzja ma zasadnicze znaczenie dla oceny legalności uchwały Nr IV/30/2024, w szczególności przepisu §3 określającego wejście jej w życie. Zgodnie z tym unormowaniem *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2024 roku.*

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).

Uzależnienie wejścia w życie ww. aktu od jego publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, wobec jego zakwalifikowania do kategorii aktów prawa miejscowego, znajduje oparcie w treści art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾, który wprost stanowi, że *Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie*. Konstytucja RP wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁾. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy *ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe*. Z kolei, w myśl art. 4 ust. 1 ustawy *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*.

W przypadku przedmiotowej uchwały natomiast, brzmienie jej §3 wskazuje w istocie dwie terminy wejścia w życie – z jednej strony – po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, a zatem po upływie 14 dni od dnia 10 lipca 2024 r. – w tym dniu bowiem nastąpiła jej promulgacja (pod poz. 3595) tj. od dnia 25 lipca 2024 r., z drugiej – z dniem 1 września 2024 r. Tymczasem, w orzecznictwie ugruntował się pogląd, że wejście w życie i uzyskanie mocy przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny nie może wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej, a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie (zob. np. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt II FSK 1271/19; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1996 r., sygn. akt I PZP 12/96; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995, sygn. akt K 14/95). Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 360/22, w demokratycznym państwie prawnym data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd.

Sposoby formułowania przepisów o wejściu w życie w aktach prawa miejscowego zawiera załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁴⁾. Wyliczenie zawarte w §45 ust. 1 oraz §51 ust. 1 w związku z §143 powołanego załącznika do tego rozporządzenia ma charakter wyczerpujący, zatem przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu z wymienionych. Brzmienie §3 uchwały Rady Gminy Stara Dąbrowa jest niezgodne z ww. przepisami, czym rażąco narusza zasadę przyzwoitej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Należy podkreślić, że prawidłowe i niebudzące wątpliwości wejście w życie aktów prawa miejscowego, które nakładają na adresatów norm w nich zawartych określone obowiązki, ma szczególnie istotne znaczenie.

Mając na uwadze fakt, że Żłobek „Dąbrusiowa Przygoda” w Parlinie jest gminną jednostką organizacyjną, utworzoną na mocy uchwały Nr IV/28/2024 Rady Gminy Stara Dąbrowa z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie utworzenia Gminnego Żłobka „Dąbrusiowa Przygoda” w Parlinie i nadania mu statutu, która działalność ma rozpocząć z dniem 1 września 2024 r., uzasadnione jest stwierdzenie nieważności jedynie części §3 uchwały Nr IV/30/2024, w zakresie, w jakim stanowi on, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Skoro bowiem placówka ta będzie funkcjonowała od dnia 1 września 2024 r. nie ma wątpliwości, że ustalone uchwałą Nr IV/30/2024 opłaty za pobyt dziecka w tej placówce będą pobierane również od 1 września 2024 r.

W związku z powyższym, stwierdzenie nieważności §3 uchwały Nr IV/30/2024 Rady Gminy Stara Dąbrowa z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie w zakresie wyrazów: *po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 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).

⁴⁾ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2016 r. poz. 283).

Na niniejsze 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 rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski