



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 30 października 2024 r.

Poz. 4940

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.289.2024.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 23 października 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały Nr IV/28/24 Rady Miejskiej w Resku z dnia 24 września 2024 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w żłobku w zakresie wyrazów: „z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od”*.

Uzasadnienie

W dniu 24 września 2024 r. Rada Miejska w Resku podjęła uchwałę Nr IV/28/24 *zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w żłobku*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 1 października 2024 r.

Uchwałą Nr IV/28/24 organ stanowiący Gminy Resko dokonał zmian treści § 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały Nr XXXVIII/340/23 z dnia 11 maja 2023 r. *w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w żłobku*, ustalając nowe stawki: opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Resku w wymiarze do 10 godzin dziennie w wysokości 1500,00 zł miesięcznie oraz dodatkowej opłaty w wysokości 7,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę powyżej 10 godzin dziennego pobytu dziecka w tym żłobku.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktów stanowi, powołany przez Radę Miejską w Resku, 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*. Z cyt. unormowania wynika uprawnienie rady gminy do określenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w gminnym żłobku w podstawowym wymiarze (do 10 godzin dziennie), opłaty dodatkowej za wydłużony, na wniosek rodzica, czas opieki w żłobku oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku.

Nie budzi zatem wątpliwości kompetencja Rady Miejskiej w Resku do ustalenia w uchwale Nr IV/28/24 miesięcznej opłaty za pobyt dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Resko oraz opłaty dodatkowej za wydłużony ponad 10 godzin pobyt dziecka w żłobku. W sposób nieprawidłowy został jednak określony termin wejścia w życie tej uchwały.

Istotne znaczenie w omawianej sprawie ma okoliczność, że uchwała w przedmiocie określenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku zawiera postanowienia o charakterze powszechnie wiążącym, jest więc aktem prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych²⁾ powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa

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.).

²⁾ Por. wyroki: NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15, WSA w Opolu z dnia 6 grudnia 2018 r. II SA/Op 351/18.

miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalnym charakterze normy decyduje fakt określenia adresata, do którego jest skierowana, w sposób ogólny, w szczególności poprzez wymienienie jego cech. Abstrakcyjność normy to możliwość jej wielokrotnego stosowania. W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na określonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w ściśle określonych, powtarzalnych sytuacjach, albo przyznają ich adresatom określone uprawnienia.

Uchwałą Nr IV/28/24 Rady Miejskiej w Resku zawiera postanowienia spełniające ww. przesłanki. Ustalenie w niej stawek opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Resku (wyższych od dotychczas obowiązujących) stanowi bowiem nałożenie nowych obowiązków na rodziców lub opiekunów prawnych dzieci, które obecnie lub w przyszłości będą objęte opieką tej placówki. Skoro zatem uchwała ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który ma obowiązywać na obszarze danej gminy, to obowiązkowe jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co odbywa się na zasadach i w trybie określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁾.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy *Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe*. Z kolei, w myśl jej art. 4 ust. 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*.

W § 3 uchwały Nr IV/28/24 Rada Miejska w Resku postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie z dniem z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 listopada 2024 r. i podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego*. Z brzmienia tego przepisu wynikają dwa terminy wejścia w życie uchwały: z jednej strony dzień jej podjęcia – tj. 24 września 2024 r., a z drugiej – 1 listopada 2024 r. Pierwszy z wymienionych terminów przypada jeszcze przez datę ogłoszenia uchwały Nr IV/28/24 w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, bowiem została ona opublikowana w tym promulgatorze w dniu 2 października 2024 r. pod poz. 4474. Jest to więc de facto nadanie wstecznej mocy obowiązywania uchwale, która – jak wskazano powyżej – jest aktem prawa miejscowego. W przypadku tego rodzaju aktów normatywnych zaś warunkiem ich wejścia w życie jest jej uprzednie ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, z zachowaniem stosownego *vacatio legis*, tak aby adresaci norm w nich zawartych mieli możliwość zapoznać się z odpowiednim wyprzedzeniem z treścią nałożonych na nich obowiązków.

Rada Miejska w Resku słusznie uznała uchwałę w przedmiocie opłat za pobyt dziecka w żłobku za akt prawa miejscowego, postanawiając w § 3 uchwały Nr IV/28/24 o jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Nieprawidłowo postanowiła jednak o jej wejściu w życie z dniem podjęcia, pomijając tym samym niezbędne *vacatio legis*. Jednocześnie, z treści § 3 uchwały wynika, że wołą Rady jest, aby uchwała Nr IV/28/24 zaczęła obowiązywać od dnia 1 listopada 2024 r. Taki termin wejścia w życie nie budzi zastrzeżeń organu nadzoru, zapewnia on bowiem odpowiedni czas na zapoznanie się adresatów z postanowieniami tej uchwały, co jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy na rodziców (opiekunów prawnych) dzieci nałożony został obowiązek ponoszenia wyższych opłat niż dotychczas.

W orzecznictwie ugruntował się pogląd, że wejście w życie i uzyskanie mocy obowiązującej 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 życie⁴⁾. 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”⁵⁾. Wyliczenie zawarte w §45 ust. 1 oraz §51 ust. 1 w związku z § 143 powołanego załącznika do tego rozporządzenia ma charakter

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⁾ Por. 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.

⁵⁾ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2016 r. poz. 283).

wyczerpujący, zatem przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu z wymienionych. Treść § 3 kwestionowanej uchwały jest niezgodna z ww. przepisami, przez co narusza zasadę przyzwoitej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶). Należy podkreślić, że wejście w życie aktów prawa miejscowego, które nakładają na obywateli jakiegokolwiek obowiązki, nie powinno budzić wątpliwości. Adresaci norm wynikających z takiej uchwały po pierwsze muszą mieć pewność co do tego, od którego dnia obowiązuje akt, po drugie zaś nie mogą przecież realizować nałożonych na nich w uchwale obowiązków, zanim się o nich dowiedzą w wyniku publikacji uchwały. Z taką sytuacją mamy zaś do czynienia w niniejszej sprawie. Wobec ogłoszenia uchwały Nr IV/28/24 w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 2 października 2024 r., nie sposób byłoby stosować jej unormowania od dnia 24 września 2024 r., czyli od dnia podjęcia uchwały.

W tych okolicznościach nieodzowne jest wyeliminowanie części § 3 ww. uchwały w zakresie, w jakim stanowi o jej wejściu w życie z dniem podjęcia. Wobec powyższego, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 3 uchwały Nr IV/28/24 Rady Miejskiej w Resku z dnia 24 września 2024 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w żłobku*, w zakresie zawartej w tym postanowieniu frazy: „z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od”.

Na 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 przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁶) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).