



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 711

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.433.2023.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 25 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXX/607/2023 Rady Miejskiej Dębna z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XV/103/2015 Rady Miejskiej Dębna z dnia 29 października 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Gminnym w Dębnie.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Miejska Dębna podjęła uchwałę Nr LXXX/607/2023 w sprawie zmiany uchwały nr XV/103/2015 Rady Miejskiej Dębna z dnia 29 października 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Gminnym w Dębnie.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 29 grudnia 2023 r.

Materialnoprawną podstawę ww. aktu stanowi 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.*

Wobec brzmienia cytowanej regulacji nie budzi wątpliwości kompetencja organu stanowiącego Gminy Dębno do podjęcia uchwały Nr LXXX/607/2023, a tym samym do wprowadzenia zmian w treści uchwały Nr XV/103/2015 z dnia 29 października 2015 r. w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Gminnym w Dębnie²⁾. Analiza treści uchwały nowelizującej prowadzi jednak do wniosku, że w sposób nieprawidłowy ustalono w §4 uchwały wejście w życie tego aktu.

Bez wątpienia podejmowane na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 uchwały są aktami prawa miejscowego, których obowiązywanie uzależnione jest od ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W przedmiotowej sprawie dla oceny legalności ww. uchwały istotne znaczenie ma okoliczność, że niewątpliwie zawiera ona postanowienia o charakterze powszechnie wiążącym, jest zatem aktem prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych³⁾ powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa 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

¹⁾ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2023 r. poz. 204 z późn. zm.).

²⁾ Dz. Urz. Woj. Zach. z 2015 r., poz. 5276 z późn. zm.).

³⁾ 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.

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.

Uchwała Nr LXXX/607/2023 Rady Miejskiej Dębna z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XV/103/2015 Rady Miejskiej Dębna z dnia 29 października 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Gminnym w Dębnie zawiera postanowienia spełniające ww. przesłanki. Jest bowiem skierowana do rodzajowo określonych podmiotów, jakimi są opiekunowie prawni dzieci uczęszczających do Żłobka Gminnego w Dębnie, którzy będą zobowiązani na podstawie przepisów w niej zawartych do uiszczenia miesięcznej opłaty w wysokości określonej w uchwale.

Skoro zatem uchwała w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który ma obowiązywać na obszarze danej gminy, to jej publikacja jest obowiązkowa, bowiem warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W przedmiotowej sprawie, powyższa konkluzja ma zasadnicze znaczenie dla oceny legalności uchwały Nr LXXX/607/2023, w szczególności przepisu §4 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 pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu wejścia uchwały w życie. Uzależnienie wejścia w życie badanego 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 Polskiej⁴), 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 prawnych⁵). 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 wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*.

W przypadku badanej uchwały natomiast, brzmienie jej §4 wskazuje w istocie два terminy wejścia w życie: z jednej strony po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, a z drugiej - pierwszy dzień miesiąca następującego po miesiącu wejścia w życie uchwały. 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”⁶). 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 §4 uchwały Nr LXXX/607/2023 jest niezgodne z ww. przepisami, przez co rażąco narusza zasadę przyzwoitej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Należy podkreślić, że wejście w życie aktów prawa miejscowego, które nakładają na obywateli jakiegokolwiek obowiązki, co niewątpliwie ma miejsce w przypadku uchwały ustalającej wysokość opłaty za pobyt dziecka

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2000 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2016 r. poz. 283).

w żłobku, winno być prawidłowe i niebudzące wątpliwości. Adresaci norm wynikających z tej uchwały powinni mieć pewność co do tego, od którego dnia obowiązują ich nowe stawki. Przepis §4 uchwały Nr LXXX/607/2023 gwarancji takiej nie daje.

Podkreślić przy tym należy, że brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem wejścia w życie uchwały zawierającej przepisy powszechnie obowiązujące, przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego⁷⁾. W tym stanie rzeczy, wobec przedstawionej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXX/607/2023 Rady Miejskiej Dębna z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XV/103/2015 Rady Miejskiej Dębna z dnia 29 października 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Gminnym w Dębnie, w całości.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński

⁷⁾ Por. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7598/21.