

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.121.2024.ACze

z dnia 29 października 2024 r.

Rada Gminy Stare Kurowo

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 VII.45.2024 Rady Gminy Stare Kurowo z dnia 26 września 2024 r. w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w Klubie Dziecięcym „Smyk” w Starym Kurowie oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 września 2024 r. Rada Gminy Stare Kurowo podjęła uchwałę w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w Klubie Dziecięcym „Smyk” w Starym Kurowie oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust.1 i 2 pkt 4, art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, poz. 721), art. 25a i 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, poz. 743 i poz. 858) oraz art.15 ust.2 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o wpieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 października 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem 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; zwaną dalej ustawą).

Nie budzi wątpliwości uprawnienie Rady Gminy Stare Kurowo do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w Klubie Dziecięcym „Smyk” w Starym Kurowie oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie. Wynika ono z art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, 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 podstawie przywołanej regulacji, przedmiotową uchwałą w § 2 ust. 1 ustalono opłatę za pobyt dziecka w klubie dziecięcym wynoszącą 1500zł miesięcznie, w § 2 ust. 2 uchwały ustalono maksymalną, dzienną wysokość opłaty za wyżywienie dziecka objętego opieką w klubie dziecięcym w wysokości 25 zł. Natomiast w § 5 uchwały Rada Gminy przyjęła, iż uchwała wchodzi w życie od 1 października 2024 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 8 października 2024 r. pod poz. 2351.

W uzasadnieniu do uchwały wskazano: „(...) z dniem 1 października 2024 r. podmiot prowadzący klub jest zobowiązany do obniżenia opłaty za pobyt dziecka o kwotę otrzymanego świadczenia „aktywnie w żłobku”, o którym mowa w ustawie z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowywaniu dziecka – „Aktywny rodzic”. Świadczenie „aktywnie w żłobku” jest kierowane do rodziców dzieci uczęszczających do instytucji opieki nad dziećmi do lat 3, tj. żłobka, klubu dziecięcego albo dziennego opiekuna i przysługuje w wysokości do 1500 zł miesięcznie na dziecko, a w przypadku dziecka z niepełnosprawnością w wysokości 1900 zł. Zastąpi ono obecnie funkcjonujące dofinansowanie obniżenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna, które przysługuje w wysokości do maksymalnie 400 zł miesięcznie. W związku z ogólnym wzrostem wydatków związanych z działalnością Klubu Dziecięcego „Smyk” w Starym Kurowie (kwota planowana na ten cel w 2024 r. to 707 300,00 zł), zauważyć należy, że planowane dochody z tytułu opłat wpłacanych przez rodziców dzieci będących pod opieką placówki wyniosą jedynie ok. 136 000,00 zł, pokrywając jedynie ok. 18,8% wspomnianych kosztów. Pozostałe koszty są finansowane z budżetu gminy. Biorąc pod uwagę fakt corocznego zwiększania się kosztów utrzymania oraz świadczenia usług opiekuńczo wychowawczych, koniecznym stało się podniesienie opłaty stałej za pobyt dziecka w klubie dziecięcym, dla którego podmiotem prowadzącym jest Gmina Stare Kurowo. Wysokość opłaty będzie równa kwocie, jaką rodzic otrzyma zgodnie z wyżej wymienioną ustawą, co jest korzystne dla adresatów uchwały, gdyż w praktyce nie będą ponosić obciążeń finansowych za pobyt dziecka w klubie dziecięcym. Świadczenie „Aktywnie w żłobku” będzie przekazywane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na rachunek bankowy podmiotu prowadzącego klub, tj. Gminy Stare Kurowo. Mając na względzie powyższe, podjęcie niniejszej uchwały jest zasadne.”.

Należy zaznaczyć, że poprzednio obowiązująca uchwała Rady Gminy Stare Kurowo Nr XL.215.2022 z dnia 31 maja 2022 r., zmieniona uchwałą Nr LIII.288.2023 z dnia 23 maja 2023 r. w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w Klubie Dziecięcym „Smyk” w Starym Kurowie, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków zwolnienia z tych opłat (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2022r. poz. 1230 oraz z 2023 r. poz. 1509) ustanowiła wysokość opłaty za pobyt dziecka w klubie dziecięcym w wysokości 400 zł miesięcznie, a wysokość maksymalnej dziennej opłaty za wyżywienie dziecka w wysokości 20,00 zł.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie. Zatem warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie, ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu prawnego. Na poziomie ustawowym problem ten został uregulowany w art. 4 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - dalej jako ustawa. Przepisy tej ustawy stanowią rozwinięcie przepisów konstytucyjnych. Zgodnie z art. 4 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 (ust. 1); 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 (ust. 2). Jednocześnie art. 5 ustawy przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14-dniowym *vacatio legis*. *Vacatio legis* to okres między urzędowym ogłoszeniem danego aktu normatywnego a jego wejściem w życie (początkiem obowiązywania norm w nim ustanowionych). Nakaz ustanawiania odpowiedniego okresu *vacatio legis* wynika z takich elementów zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, jak zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. np. wyroki TK: z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92; z dnia 22 lutego 2006 r., K 48/04, OTK-A 2006, nr 2, poz. 15) i zasada prawidłowej legislacji (zob. np. wyroki TK: z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 6; z dnia 16 września 2003 r., K 55/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 75). Nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis* wynika również z zasady ochrony praw nabytych, ale ma od niej szerszy zakres zastosowania - jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1, "odnosi się bowiem również do tych regulacji, które nie ograniczają ani nie znoszą praw podmiotowych", przy czym "wymóg zachowania odpowiedniego *vacatio legis* stanowi jeden z warunków dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa nabyte". Okres *vacatio legis* powinien być tak dobrany, by zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na "przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania" (tak np. TK w wyroku z dnia 25 marca 2003 r., U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23). "Jednostka musi dysponować wystarczającym czasem, aby zapoznać się z treścią nowych regulacji i podjąć działania, które umożliwią przystosowanie się do nich. W każdym przypadku długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów" (wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1). Wskazany 14-dniowy okres *vacatio legis* jest uznawany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych

za "minimalny standard" (zob. np. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92). Zasadą nadrzędną jest jednak zasada "odpowiedniości" okresu *vacatio legis*, co oznacza, że w konkretnym przypadku może istnieć potrzeba ustanowienia znacznie dłuższego okresu *vacatio legis* (tak Wierczyński Grzegorz, Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, system LEX).

Jedynie w wyjątkowych przypadkach możliwe jest skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, pominięcie *vacatio legis* albo nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej. Wymogiem jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić *vacatio legis* jest „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa. Może to uczynić jedynie, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, skracający *vacatio legis* stanowionego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia takiego działania. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego. Od prawodawcy lokalnego należy bowiem wymagać by przedstawił przekonujące uzasadnienie dla danego przypadku skrócenia okresu *vacatio legis* i wykazał w nim argumenty umożliwiające takie działanie. *Vacatio legis* to okres między urzędowym ogłoszeniem danego aktu normatywnego a jego wejściem w życie (początkiem obowiązywania norm w nim ustanowionych). Okres ten powinien być tak dobrany, by zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na zapoznanie się z treścią nowych regulacji i podjęcie działania, które umożliwi przystosowanie się do nich. W każdym przypadku długość *vacatio legis* musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów (wyrok TK z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt U 10/01. „Ocena, czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych” (vide - wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r. sygn. akt K. 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych przyjmuje się, że wyznaczony przez art. 4 ust. 1 ustawy 14-dniowy okres *vacatio legis* jest "minimalnym standardem" (zob. np. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r. sygn. akt K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 kwietnia 2014 r. sygn. akt II SA/Bd 255/14, Lex nr 1496757).

Tymczasem Rada Gminy w Starym Kurowie podejmując uchwałę w dniu 26 września 2024r. zdecydowała, że akt ten wejdzie w życie z pominięciem wskazanego w art. 4 ust. 1 ustawy okresu *vacatio legis*. Rada musiała zdawać sobie sprawę, że warunkiem wejścia w życie przedmiotowej uchwały było również jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, które nastąpiło 8 października 2024 r., a zatem w terminie późniejszym niż dzień oznaczony w uchwale jako dzień jej wejścia w życie. Tym samym uchwała zaczęła obowiązywać z mocą wsteczną. W rezultacie dopuszczalność nadania uchwale mocy wstecznej musi być oceniona z punktu widzenia art. 5 ustawy.

Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. I OSK 97/14, "zasady demokratycznego państwa prawnego wyłączają usprawiedliwienie braku sprawności działania, wadliwości w procedurze stanowienia aktów normatywnych, do odstąpienia od konstytucyjnej zasady nie nadawania mocy wstecznej regulacji nakładającej na jednostki obowiązki ponoszenia opłat za świadczenia w przedszkolach". W ocenie organu nadzoru zgodne z prawem nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej sprowadza się do przypadku, gdy akt ten zawiera regulacje bardziej korzystne dla jego adresatów. Kwestionowana uchwała Nr VII.45.2024 nie może być zdaniem organu nadzoru uznana za korzystniejszą dla jej adresatów, tj. rodziców czy opiekunów prawnych dzieci uczęszczających do klubu dziecięcego. Nie zmienia tego fakt wprowadzenia przez administrację rządową od 1 października 2024 r. świadczeń wspierających rodziców w aktywności zawodowej, w szczególności świadczenia „Aktywnie w żłobku”, które w kwocie 1 500 zł miesięcznie ma być przekazywane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na rachunek bankowy podmiotu prowadzącego żłobek (klub dziecięcy). Przedmiotowe świadczenie może być bowiem przyznane jedynie w sytuacji złożenia odpowiedniego wniosku, a nie "z urzędu" w związku z uczęszczaniem dziecka do żłobka (klubu dziecięcego). Z różnych przyczyn rodzic czy opiekun prawny może nie wystąpić o przyznanie tego świadczenia w odpowiednim terminie gwarantującym przyznanie go od października 2024 r.

Organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 19 kwietnia 2012 r., I SA/Ke 109/12, LEX nr 1143501, zgodnie z którym "skoro art. 5 ustawy z 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie" to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa".

Mając powyższe na uwadze organ nadzoru stoi na stanowisku, że zmiana polegająca na podwyższeniu wysokości opłaty za pobyt dziecka w klubie dziecięcym, pomimo istnienia rządowego programu, z którego opłata ta może zostać w całości sfinansowana, wymaga zachowania co najmniej 14 dniowego okresu *vacatio legis*. Dla jego zachowania uchwała w tym przedmiocie powinna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym województwa i wejść w życie co najmniej po upływie 14 dni od dnia opublikowania, co jednak nie nastąpiło w przypadku kwestionowanej uchwały. Adresaci przepisów zmieniających opłatę za pobyt dziecka w klubie dziecięcym powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Badana uchwała rodzić będzie dla nich bezpośrednie konsekwencje finansowe. Możliwość skracania *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień czy ograniczających te uprawnienia jest wykluczona (M. Paczocha: Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych, FK.2001.5.35).

W związku z powyższym stwierdzić należy, iż uchwała Nr VII.45.2024 Rady Gminy Stare Kurowo z dnia 26 września 2024 r. w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w Klubie Dziecięcym „Smyk” w Starym Kurowie oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie, została podjęta z

istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Z tych względów orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli