

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.127.2024

z dnia 30 października 2024 r.

Rada Miejska w Dobiegniewie

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/39/24 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 30 września 2024 r. w sprawie zmiany wysokości opłat za pobyt oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w Żłobku Miejskim „GUCIO” w Dobiegniewie, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2024r. Rada Miejska w Dobiegniewie podjęła uchwałę w sprawie zmiany wysokości opłat za pobyt oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w Żłobku Miejskim „GUCIO” w Dobiegniewie. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) oraz 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 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 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).

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada ustaliła, że wysokość opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim „GUCIO” w Dobiegniewie będzie wynosić 1 500 zł miesięcznie. W § 2 Rada ustaliła maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie w wysokości 13 zł za każdy dzień korzystania z posiłków. Natomiast w § 3 Rada ustaliła opłatę za wydłużony pobyt dziecka w Żłobku, powyżej 10 godzin dziennie w wysokości 40 zł za każdą rozpoczętą godzinę sprawowania opieki.

W § 6 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że "Uchwała wchodzi z dniem 1 października 2024 roku i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.". Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego pod pozycją 2305 w dniu 2 października 2024 r., czyli w tym samym dniu, w którym został złożony wniosek o jej publikację w Dzienniku.

W uzasadnieniu do uchwały wskazano: "Z dniem 1 października 2024 r. wejdzie w życie ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka „Aktywny Rodzic” (Dz. U. z 2024 r. poz. 858), która wprowadza do systemu prawnego trzy świadczenia wspierające rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka: - świadczenie „Aktywni rodzice w pracy”, - świadczenie „Aktywnie w żłobku”, - świadczenie „Aktywnie w domu”. Świadczenie „Aktywnie w żłobku” będzie kierowane do rodziców dzieci uczęszczających do instytucji opieki nad dziećmi do lat 3, tj. żłobka, klubu dziecięcego albo dziennego opiekuna i będzie przysługiwało w wysokości do 1 500 zł miesięcznie na dziecko. Zastąpi ono obecnie funkcjonujące i zdecydowanie mniej korzystne 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 kosztów świadczenia usług opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci w wieku do lat 3, koniecznym stało się podniesienie opłaty stałej za pobyt dziecka w żłobku, dla którego podmiotem prowadzącym jest Gmina Dobiegniew. 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 żłobku. Świadczenie „Aktywnie w żłobku” będzie przekazywane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na rachunek bankowy podmiotu prowadzącego żłobek, tj. Gminy Dobiegniew. Mając na względzie powyższe, podjęcie niniejszej uchwały jest zasadne."

Należy zauważyć, że dotychczas opłata za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Dobiegniewie, ustanowiona uchwałą Nr XLVI/294/22 z dnia 25 kwietnia 2022 roku Rady Miejskiej w Dobiegniewie w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w Żłobku Miejskim w Dobiegniewie, która została uchylona § 5 kwestionowanej uchwały, wynosiła 400 zł miesięcznie.

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 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, pominięciu *vacatio legis* albo nadaniu 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.

Tymczasem Rada Miejska w Dobiegniewie podejmując uchwałę w dniu 30 września 2024 r. 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, a podejmując ją w ostatnim dniu września, a więc dzień przed planowanym wejściem jej w życie, faktycznie próbowała nadać jej wsteczną moc obowiązującą.

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/39/24 nie może być zdaniem organu nadzoru uznana za korzystniejszą dla jej adresatów czyli rodziców czy opiekunów prawnych dzieci uczęszczających do żłobka. 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. Przedmiotowe świadczenie może być bowiem przyznane jedynie w sytuacji złożenia odpowiedniego wniosku, a nie "z urzędu" w związku z uczęszczaniem dziecka do żłobka. 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 żłobku, 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 opłaty za pobyt dziecka w żłobku powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Badana uchwała rodzic będzie dla nich bezpośrednio 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/39/24 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 30 września 2024 r. w sprawie zmiany wysokości opłat za pobyt oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w Żłobku Miejskim „GUCIO” w Dobiegniewie, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Na marginesie należy również wskazać, że organ nadzoru ocenia legalność danego aktu prawnego na dzień jego podjęcia, a stwierdzenie nieważności uchwały ma skutek od momentu jej podjęcia i eliminuje skutki takiej wadliwej uchwały. Uchylenie kwestionowanej uchwały uchwałą NR VIII/42/24 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 16 października 2024 r. w sprawie zmiany wysokości opłat za pobyt oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w Żłobku Miejskim „GUCIO” w Dobiegniewie nastąpiłoby dopiero w dniu 1 listopada 2024 r., a wadliwa uchwała obowiązywałaby i wywołałaby skutki prawne w okresie od 1 do 31 października 2024 r.

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