



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 lutego 2022 r.

Poz. 637

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.38.1.2022.FZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 lutego 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 6 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 roku” uchwały nr XXXVII/227/21 Rady Miasta Jedlina-Zdrój z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za pobyt dziecka oraz ustalenia maksymalnej wysokości dziennej opłaty za wyżywienie w Żłobku Miejskim w Jedlinie-Zdroju.

Uzasadnienie

Rada Miasta Jedlina-Zdrój, powołując się na 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2021 r. poz. 75 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 30 grudnia 2021 r. uchwałę nr XXXVII/227/21 sprawie określenia wysokości opłaty za pobyt dziecka oraz ustalenia maksymalnej wysokości dziennej opłaty za wyżywienie w Żłobku Miejskim w Jedlinie-Zdroju – dalej jako: „uchwała”.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 5 stycznia 2022 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 6 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 roku” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z art. 5 w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) – dalej jako: ustawa, polegającym na nadaniu aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej.

Na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, wysokość opłaty oraz opłaty dodatkowej za wydłużony wymiar opieki, 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. W art. 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 organy te zostały upoważnione do określenia, w drodze uchwały, warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.

Realizując wskazane kompetencje Rada Miasta Jedlina-Zdrój podjęła uchwałę, w której ustaliła, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 roku. Ogłoszenie to nastąpiło w dniu 10 stycznia 2022 r., a zatem uchwała miałaby wejść w życie z dniem 25 stycznia 2022 r., z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 r.

Mając powyższe na względzie należy skonfrontować treść uchwały z regulacjami odnoszącymi się do wprowadzania aktów prawa miejscowego do obrotu prawnego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, 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 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. 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*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) 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* krótszej 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 tego uzasadnienia. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego.

Decyzja o pominięciu *vacatio legis* wymaga spełnienia dalszych warunków. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i jednocześnie zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Dla urzeczywistnienia takiego wejścia w życie aktu należy zatem wykazać jaki ważny interes państwa wymaga pominięcia *vacatio legis* oraz przedstawić argumenty wskazujące na to, że zasady demokratycznego państwa nie stoją temu zabiegowi na przeszkodzie. Są to dalsze warunki w tym znaczeniu, że także w tym przypadku konieczne jest, aby istniał „uzasadniony przypadek” (choć ta przesłanka zawiera się już w przesłance ważnego interesu państwa). Niemniej, od prawodawcy należy dalej wymagać by przedstawił uzasadnienie dla danego przypadku i wykazał w nim argumenty popierające jego działania. Także w tej sytuacji właściwym dla tego miejscem jest uzasadnienie aktu.

Ostatni przewidziany wyjątek – nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej – obwarowany jest przesłanką wymagającą, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Oznacza to, że mogą istnieć takie zasady demokratycznego państwa prawnego, które w danej sytuacji nie sprzeciwiałyby się pominięciu *vacatio legis*, ale nie pozwalałyby na retroakcję prawa. Chodzi bowiem o inne, dalsze zasady niż mogące się sprzeciwiać pominięciu *vacatio legis*. Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wymaga bowiem spełnienia także przesłanek wskazanych dla skrócenia oraz dla pominięcia *vacatio legis*: uzasadnienia przypadku, ważnego interesu państwa, niesprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Gradacja wskazanych wyjątków – związana z faktem, że w coraz intensywniejszy sposób godzą one w zasadę ogłaszania prawa z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis* (która zawarta jest w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ale także w art. 2 Konstytucji RP stanowiącym: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) – sprawia, że wymogi dotyczące wprowadzania odstępstw muszą być rozpatrywane ściśle i łącznie dochowane. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazując, że „art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje możliwość [...] wcześniejszego wejścia w życie aktu prawa miejscowego [...] z mocą wsteczną. Uzależnia taką sytuację od ważnego interesu państwa i tego, czy nie sprzeciwiają się temu zasady demokratycznego państwa prawnego” (wyrok WSA z dnia 4 sierpnia 2009 r., IV SA/Wr 2/09, LEX nr 553520).

Odnosząc te ustalenia do kwestionowanej uchwały wskazać należy, że Rada Miasta Jedlina-Zdrój, nadając uchwałę wsteczną moc obowiązującą, powinna: 1) uzasadnić przypadek, 2) wykazać ważny interes państwa, 3) uargumentować niesprzeczność z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Jak wskazuje judykatura, „skoro art. 5 powołanej ustawy 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” (wyrok WSA z dnia 19 kwietnia 2012 r., I SA/Ke 109/12, LEX nr 1143501). Przyjmuje się też, że „w demokratycznym państwie prawa nie może być akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma służyć władza publiczna. Reguła ta należy do samej istoty zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP)” (wyrok NSA z dnia 6 maja 2003 r., II SA/Kr 251/03, LEX nr 453765; porównaj także: wyrok WSA z dnia 28 stycznia 2005 r., II SA/Wa 716/04, LEX nr 824926). Brak uzasadnienia przyjętego rozwiązania może natomiast potwierdzać zarzut arbitralności prawodawcy (porównaj: wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., U 5/06, LEX nr 232289).

Nawet jednak, jeżeli przyjąć, że w uzasadnionych przypadkach, gdy nie będą się temu sprzeciwiać zasady demokratycznego państwa prawnego, możliwe jest nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej, to nie ulega wątpliwości, że takie działanie nie może prowadzić do dokonywania regulacji, która nakładałaby dodatkowe czy też bardziej dolegliwe obowiązki na jej adresatów. W sposób istotny narusza to bowiem zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania obywateli do stanowionego prawa wynikające z ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP, zasady demokratycznego państwa prawnego.

W tym kontekście należy mieć na uwadze, że dotychczas obowiązująca uchwała nr XIII/76/19 Rady Miasta Jedlina-Zdrój z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Jedlinie-Zdroju przewidywała niższe opłaty: 200 złotych za pobyt dziecka w żłobku w wymiarze nieprzekraczającym 10 godzin dziennie (po zmianach 520) oraz 15 złotych za dodatkową godzinę wydłużonego czasu opieki nad dzieckiem powyżej 10 godzin dziennie (po zmianach 20 złotych).

Tym samym uchwała nr XXXVII/227/21 – modyfikując wysokość przedmiotowych opłat – w sposób bezpośredni negatywnie oddziałuje na sytuację administracyjnoprawną jej adresatów. Zasady demokratycznego państwa prawnego nie pozwalają zaś prawodawcy miejscowemu do dokonywania takiej zmiany sytuacji adresatów uchwały bez zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Nie ma przy tym wątpliwości, że odpowiednia *vacatio legis* w przypadku takiej – zwiększającej maksymalny wymiar ponoszonej opłaty za świadczenia publiczne – nie może być mniejsza niż 14 dni.

Wobec tego konieczne jest stwierdzenie, że uchwała we fragmencie w jakim wskazuje, że wywołuje skutek prawny przed upływem 14 dni od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w sposób istotny narusza prawo, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności odpowiedniego jej fragmentu. Tym samym należy przyjąć, że wskutek wydania przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego uchwała nr XXXVII/227/21 wejdzie w życie zgodnie z ogólnymi zasadami określonymi w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a więc z dniem 25 stycznia 2022 r.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski