



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 25 stycznia 2022 r.

P-1.4131.3.2022.AS

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, poz. 1824)

stwierdzam nieważność

§3 ust. 1 uchwały Nr XL/653/2021 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 20 grudnia 2021 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Miasto Koszalin.*

Uzasadnienie

W dniu 20 grudnia 2021 r. Rada Miejska w Koszalinie podjęła uchwałę Nr XL/653/2021 *zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Miasto Koszalin.* Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 29 grudnia 2021 r.

Nie budzi wątpliwości uprawnienie Rady Miejskiej w Koszalinie do podjęcia uchwały w sprawie wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku miejskim. Wynika ono z 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.*

Na podstawie przywołanej regulacji, uchwałą Nr XL/653/2021, Rada Miejska w Koszalinie znowelizowała uchwałę Nr XII/232/2019 z dnia 28 listopada 2019 r. *w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Miasto Koszalin*², zmieniając treść jej §1, w którym ustalona została wysokość miesięcznej opłaty za pobyt dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Miasto Koszalin (ust. 1) i maksymalna wysokość opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku (ust. 2). W wyniku wprowadzonych zmian podwyższona została wysokość miesięcznej opłaty za pobyt dziecka w żłobku w systemie 10-godzinnej opieki żłobkowej z dotychczasowych 13% minimalnego wynagrodzenia za pracę (ustalonego na podstawie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę³) do 13,4% tego wynagrodzenia, a także maksymalna wysokość opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku z kwoty 10 zł dziennie do kwoty 15 zł dziennie.

¹ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2021 r. poz. 75 z późn. zm.).

² Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 6501, z 2020 r. poz. 2084.

³ Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207).

Zakres i treść uchwalonych przez Radę Miejską w Koszalinie postanowień dotyczących opłat za pobyt i wyżywienie w żłobku miejskim nie budzi zastrzeżeń. Podkreślenia jednak wymaga, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania nie tylko w aspekcie materialnym, ale również formalnym. Treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Jednym z formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały jest prawidłowe określenie wejścia jej w życie.

Oceniając uchwałę Nr XL/653/2021 w kontekście powyższych zasad, za wadliwy uznać trzeba §3 ust. 1 tej uchwały, zgodnie z którym *uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 roku*. Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, co Rada Miejska w Koszalinie uwzględniła w §3 ust. 2, postanawiając o jej ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Uchwała ta nie została jednak opublikowana przed określonym przez organ stanowiący Gminy terminem wejścia w życie, czyli przed dniem 1 stycznia 2022 r. Co więcej, wniosek Gminy Miasto Koszalin o publikację tego aktu w ww. promulgatorze wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie dopiero w dniu 10 stycznia 2022 r. *De facto* więc Rada nadała przedmiotowej uchwale wsteczną moc obowiązywania, co uznać trzeba za niemożliwe do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa. Określone w tym akcie wyższe opłaty za pobyt dziecka w żłobku miejskim miałyby obowiązywać wówczas, kiedy jeszcze osobom zobowiązanym do ich przestrzegania formalnie nie były znane. Retroaktywny moment wejścia w życie uchwały, bez uwzględnienia *vacatio legis*, stoi w sprzeczności z regułami prawidłowej legislacji i zasadą niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*).

Należy mieć na względzie, że zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴ *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*. Od tak ustalonej reguły, prawodawca wprowadza wyjątki, w tym w art. 4 ust. 2 ww. ustawy, który stanowi, że *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*. Z kolei, zgodnie z art. 5 tej ustawy istnieje możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Organ nadzoru podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim przedstawione w wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 534/19, akcentujące, że *vacatio legis* – a więc okres pomiędzy dniem ogłoszenia aktu prawnego a jego dniem jego wejścia w życie - powinno być określone w taki sposób, aby *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*

⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów. Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02, stwierdzając, że zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych minimalny okres *vacatio legis* wynosi 14 dni, zaś jego skrócenie czy też nadanie wstecznej mocy obowiązywania może mieć miejsce jedynie w szczególnych okolicznościach, a dodatkowo, gdy zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie.

W kontekście powyższego wskazania wymaga, że dokonując zmiany (podniesienia) wysokości miesięcznej opłaty za pobyt dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Miasto Koszalin oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie dziecka w tym żłobku, Rada Miejska w Koszalinie stworzyła sytuację, w której adresaci uchwały będą ponosili wyższe koszty pobytu dziecka w żłobku. Oczywiście zatem jest, że przyjęte w analizowanej uchwale rozwiązanie, jest niekorzystne dla odbiorców norm w niej zawartych i spowoduje pogorszenie ich sytuacji. Nałożenie na rodziców (opiekunów prawnych) dziecka obowiązku uiszczania wyższych należności związanych z pobytem dziecka w żłobku, bez poinformowania ich o tym ze stosownym wyprzedzeniem, nie można pogodzić z regułami demokratycznego państwa prawnego.

W świetle przedstawionej argumentacji, z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności §3 ust. 1 uchwały Nr XL/653/2021 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 20 grudnia 2021 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Miasto Koszalin*. Wskutek wyeliminowania z obrotu prawnego ww. postanowienia, uchwała Nr XL/653/2021 wejdzie w życie w terminie określonym w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. po upływie 14 dni od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.⁵

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 otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia Wojewody

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

Mateusz Wagemann

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Koszalinie,
2. a. a.

⁵ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 402/19.