

Urząd Miejski w Ząbkowicach Śl.
Biuro Obsługi Interesanta

Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
50-153 Wrocław
pl. Powstańców Warszawy 1

Wrocław, 2019-10-09

NK-N.4131.159.6.2019.KW

09. 10. 2019

SG+ES
1010618

Nr 21424 - ilość załączników - 9

Rada Miejska Ząbkowic Śląskich

podpis [signature]

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

dot. uchwały nr XVIII/115/2019

M. Górn
10.10.2019

W załączeniu przesyłam rozstrzygnięcie nadzorcze dot. uchwały nr XVIII/115/2019 Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 26 września 2019 r.

Załączniki:

- 1. RN - podwyższenie opłaty za wyżywienie - Ząbkowice Śląskie (XVIII.115.2019).(3648063_4171554).zipx

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć

oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2019-10-09T07:16:04.101Z

Podpis elektroniczny



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie: „z mocą obowiązującą od 1 października 2019 r.” uchwały Nr XVIII/115/2019 Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 26 września 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Publicznym w Ząbkowicach Śląskich oraz wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w Żłobku Publicznym w Ząbkowicach Śląskich.

Uzasadnienie

Rada Miejska Ząbkowic Śląskich na sesji w dniu 26 września 2019 r. podjęła uchwałę Nr XVIII/115/2019 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Publicznym w Ząbkowicach Śląskich oraz wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w Żłobku Publicznym w Ząbkowicach Śląskich.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej ePUAP w dniu 27 września 2019 r.

W toku badania legalności uchwały Nr XVIII/115/2019 organ nadzoru stwierdził podjęcie §3 we fragmencie: „z mocą obowiązującą od 1 października 2019 r.” uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na nadaniu aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązywania.

Wskazaną powyżej uchwałę Rada Miejska Ząbkowic Śląskich podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2019 r. poz. 409 ze zm.). Przywołane przepisy stanowią podstawę prawną dla rady gminy do ustalenia w drodze uchwały wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku publicznym oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku publicznym.

Mocą uchwały Nr XVIII/115/2019 zmieniono opłatę dzienną za wyżywienie dziecka w Żłobku Publicznym w Ząbkowicach Śląskich, ustalając ją na poziomie 7,00 zł. Poprzednio obowiązująca kwota, ustalona na podstawie uchwały Nr LXIX/376/2018 Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 28 czerwca 2018 r., wynosiła 6,00 zł.

Oznacza to, że niniejsza uchwała reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy. Mocą §3 badanego aktu postanowiono natomiast o jego wejściu w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, nadając mu jednocześnie moc obowiązywania od 1 października 2019 r. Zatem w przypadku uchwały nr XVIII/115/2019 Rada Miejska Ząbkowic Śląskich zdecydowała, że akt ten wejdzie w życie z pominięciem, wskazanego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, okresu *vacatio legis*. Dla jego zachowania uchwała powinna zostać opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego najpóźniej w dniu 16 września 2019 r., tak aby mogła obowiązywać od dnia 1 października 2019 r., zgodnie z postanowieniami uchwały, co jednak nie nastąpiło. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego pod pozycją 5677 w dniu 2 października 2019 r. Tym samym uchwale nadano wsteczną moc obowiązującą.

W tym miejscu wskazać należy, że przepis art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uzależnia wejście w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy tej ustawy jednoznacznie przesądzają, z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy gminy do katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2), a z drugiej strony o konieczności ustalenia odpowiedniego terminu wejścia w życie takiego aktu, oznaczonego nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia (art. 4 ust. 1).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy: 1. 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. 2. 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* 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* stanowiącego przez siebie aktu, zobowiązany jest do wykazania uzasadnienia takiego działania. 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 takiego wejścia w życie aktu niezbędne jest wskazanie, jaki ważny interes państwa wymaga pominięcia *vacatio legis* oraz przedstawienie argumentów 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 swoje 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 te 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.

Nadanie wstecznej mocy obowiązującej analizowanej uchwale Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów podwyższających dzienną stawkę opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku publicznym powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Badana zmiana uchwały rodziców będzie dla nich bezpośrednio konsekwencje finansowe. Należy wykluczyć możliwość nadania mocy wstecznej w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień czy ograniczających te uprawnienia.

W przypadku badanej uchwały nie zostały spełnione warunki dla nadania mocy wstecznej z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zwiększenie obowiązków

mieszkańców gminy przepisami prawa miejscowego obowiązującymi z mocą wsteczną, godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa.

Stwierdzenie nieważności §3 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 października 2019 r.” uchwały Nr XVIII/115/2019 powoduje, że wejdzie ona w życie w dniu 17 października 2019 r.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

Paweł Hreniak