



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.28.2.2025.MS6

Wrocław, 6 października 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXI/172/25 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 24 września 2025 r. zmieniającej uchwałę nr VI/48/24 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 5 września 2024 r. w sprawie ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie i opłaty za pobyt dziecka w żłobku utworzonym przez Gminę Miejską Głogów.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Głogowie na sesji w dniu 24 września 2025 r. podjęła m.in. uchwałę nr XXI/172/25 zmieniającą uchwałę nr VI/48/24 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 5 września 2024 r. w sprawie ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie i opłaty za pobyt dziecka w żłobku utworzonym przez Gminę Miejską Głogów, zwaną dalej także uchwałą.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 października 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 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. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), polegającym na braku określenia 14-dniowego okresu wejścia aktu prawa miejscowego w życie, w sytuacji braku zaistnienia uzasadnionego przypadku dla skrócenia tego terminu.

Rada Miejska w Głogowie w podstawie prawnej uchwały nr XXI/172/25 wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, będący generalnym upoważnieniem dla rady gminy do podejmowania uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy oraz art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, a zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W uchwale powołano się także na art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2025 r. poz. 798). Zgodnie z tym przepisem rada gminy, w drodze uchwały, ustala wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3 tej ustawy, 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.

Mocą uchwały nr XXI/172/25 zamierzano dokonać zmian w uchwale nr VI/48/24 poprzez podniesienie wysokości maksymalnej opłaty za wyżywienie do 15,00 zł dziennie. Zauważyć należy, że Rada wprowadziła zmiany do artykułów, które w uchwale nr VI/48/24 nie występują. Organ nadzoru wskazuje ponadto, że zgodnie z § 54 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2016 r. poz. 283) jednostka redakcyjna „artykuł” jest podstawową jednostką redakcyjną ustaw. W przypadku uchwał stosuje się paragrafy, ustępy, punkty, litery i tirety.

Co istotne w przedmiotowej sprawie, uchwała zmieniająca Rady Miejskiej w Głogowie reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy, z uwagi na podwyższenie maksymalnej opłaty za wyżywienie z dotychczasowych 10,00 zł do 15,00 zł dziennie. W artykule 2 uchwały nr XXI/172/25 wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Głogów. Natomiast na podstawie art. 3 uchwały postanowiono, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Przedmiotową uchwałą dokonano zatem niekorzystnego wobec usługobiorców postanowienia zwiększającego koszt opłaty za wyżywienie w żłobku utworzonym przez Gminę Miejską Głogów. Podjęcie uchwały, mocą której podwyższany jest ów koszt opłat, nie jest niezgodne z prawem, jednakże pod warunkiem, że nie ustanawia mocy wstecznej wejścia w życie przepisów prawa lub nie skraca okresu *vacatio legis* obowiązywania uchwały, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie.

W związku z brakiem regulacji w tym zakresie należy wnioskować, że zgodnie z wolą Rady, miała wejść w życie z dniem jej podjęcia, czyli z dniem 24 września 2025 r. Uchwała zawiera zapis o ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym. Nie określono jednakże daty wejścia w życie aktu prawnego z zachowaniem 14 dniowego *vacatio legis*. Tymczasem uchwała jest aktem prawa miejscowego i podlega przepisom odnoszącym się do tej kategorii aktów prawnych.

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 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: *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. 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 (zob. np. wyrok TK z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23; wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r. sygn. akt K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1). „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 orzecnictwie 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). Zasadą nadrzędną jest jednak zasada „odpowiedniości” okresu *vacatio legis*, co oznacza, że w konkretnym przypadku może istnieć potrzeba ustanowienia znacznie dłuższego okresu *vacatio legis*. Skutkiem naruszenia

wywodzonego z Konstytucji RP obowiązku ustanawiania „odpowiedniego” *vacatio legis* jest sprzeczność danego przepisu z art. 2 Konstytucji RP, zaś skutkiem naruszenia przez akt wykonawczy powszechnie obowiązujących zasad szczególnych wyrażonych w art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest sprzeczność danego przepisu z tym artykułem (zob. G. Wierczyński. Art. 4. W: Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Wolters Kluwer, 2016).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że skrócenie *vacatio legis* w przypadku badanej uchwały nowelizującej narusza zasady przyzwoitej legislacji. Adresaci przepisów zmieniających (podwyższających) opłatę za wyżywienie w żłobku, powinni mieć odpowiedni czas na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej spowodowanej podjętą uchwałą. Badana zmiana uchwały rodzić będzie dla nich bezpośrednie konsekwencje finansowe. Należy wykluczyć możliwość skracania *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień czy ograniczających te uprawnienia (M. Paczocha: Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych, FK.2001.5.35).

Dokonywanie zmian w prawie nie może – z uwagi na obowiązywanie art. 2 Konstytucji – zaskakiwać adresatów norm prawnych. W przypadku badanej uchwały nie zostały spełnione warunki dla skrócenia 14-dniowego *vacatio legis* z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zwiększenie obowiązków mieszkańców gminy przepisami prawa miejscowego, które wchodzi w życie w terminie krótszym niż 14 dni, godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska