



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 5 listopada 2024 r.

Poz. 3975

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.203.2024 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 29 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr V/51/2024 Rady Miasta Sandomierza z dnia 25 września 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XV/180/2019 Rady Miasta Sandomierza, zmienianej uchwałą Nr LI/495/2022 Rady Miasta Sandomierza w sprawie ustalenia opłat za pobyt i wyżywienie dziecka w żłobkach prowadzonych przez Gminę Sandomierz, w części dotyczącej § 3 ust. 2.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2024 roku Rada Miasta Sandomierza podjęła uchwałę nr V/51/2024 w sprawie zmiany Uchwały nr XV/180/2019 Rady Miasta Sandomierza, zmienianej uchwałą Nr LI/495/2022 Rady Miasta Sandomierza w sprawie ustalenia opłat za pobyt i wyżywienie dziecka w żłobkach prowadzonych przez Gminę Sandomierz. Uchwała została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 3 października 2024 roku. W dniu 23 października 2024 roku Wojewoda zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. W dniu 28 października 2024 roku, Przewodniczący Rady złożył wyjaśnienia ze stanowiskiem Rady w zakresie wskazanych przez organ nadzoru w zawiadomieniu zastrzeżeń.

Analizowana uchwała została podjęta m.in. na podstawie przepisu art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. 2024, poz. 338), zgodnie z którym rada gminy określa wysokość opłat 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.

Stosownie do treści przepisu art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, opłaty, o których mowa w art. 58 ust. 1, z tytułu korzystania ze żłobka i klubu dziecięcego utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz z usług dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostki samorządu terytorialnego są wnoszone przez rodziców na rzecz odpowiednio gminy, powiatu lub województwa.

W § 1 uchwały wskazano, że zmianie ulega zapis dotyczący ustalenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku w taki sposób, że opłata ta ulega podwyższeniu do kwoty 1500 zł miesięcznie za pobyt dziecka w wymiarze do 10 godzin dziennie. Z treści uchwały dotychczas obowiązującej wynika, że poprzednia opłata wynosiła 300 zł. Podwyższeniu uległa również maksymalna wysokość opłaty za dzienne wyżywienie dziecka w żłobku, obejmującej koszty zakupu produktów do sporządzania posiłków z dotychczasowej kwoty 8 zł na 10 zł dziennie. W § 3 ust. 1 uchwały wskazano, że w uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, natomiast w ust. 2 uchwalono, że wchodzi ona w życie z dniem 1 października 2024 r. Uchwała została ogłoszona w dniu 2 października 2024 r.

Jak wynika z treści przepisów art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. jedn. Dz. U. 2019, poz. 1461 – dalej jako u.o.a.n.) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Przepis ten nie wyłącza możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2021 roku, sygn. akt: III FSK 2137/21, oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2010 roku, sygn. akt: II FSK 1272/09).

Na mocy postanowień analizowanej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, na adresatów zawartych tam norm nałożono z mocą wsteczną, tj. od dnia 1 października 2024 roku, obowiązek uiszczania opłat w wyższej wysokości niż dotychczas obowiązująca.

Zgodnie z art. 23 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, rodzice są zobowiązani do ponoszenia opłat za pobyt oraz wyżywienie dzieci w żłobku lub klubie dziecięcym, które to ustalają, w drodze uchwały, odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa.

Opłaty, o których mowa wyżej, z tytułu korzystania ze żłobka i klubu dziecięcego są wnoszone przez rodziców na rzecz odpowiednio gminy, powiatu lub województwa. Jednocześnie, według art. 25a ww. ustawy obowiązującego od 1 października 2024 r., podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy jest obowiązany do obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka odpowiednio w żłobku lub klubie dziecięcym o kwotę otrzymanego świadczenia „Aktywnie w żłobku”, o którym mowa w ustawie 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). Świadczenie natomiast „aktywnie w żłobku”, zgodnie z art. 15 ust. 9 tejże ustawy, jest przekazywane na rachunek bankowy podmiotu prowadzącego żłobek, klub dziecięcy, zatrudniającego dziennego opiekuna lub rachunek bankowy dziennego opiekuna prowadzącego działalność na własny rachunek w terminie do 20-go dnia każdego miesiąca, za miesiąc poprzedni.

Z treści powyższych przepisów wynika, iż opłaty za pobyt oraz wyżywienie dzieci w żłobku lub klubie dziecięcym są nakładane bezpośrednio na rodziców/opiekunów dziecka, natomiast świadczenie „aktywnie w żłobku”, są przekazywane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych bezpośrednio na rachunek bankowy podmiotu prowadzącego żłobek, klub dziecięcy. W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, podwyższenie nadzorowaną uchwałą opłaty za pobyt i wyżywienie dziecka w żłobku obiektywnie stanowi nałożenie na mieszkańców gminy większego obowiązku finansowego. Oznacza to, że niniejsza uchwała reguluje sytuację prawną jej adresatów w sposób mniej korzystny niż dotychczasowe przepisy, z uwagi na podwyższenie maksymalnej opłaty za wyżywienie oraz za pobyt dziecka w żłobku. Dodatkowo wymaga podkreślenia, iż świadczenie „aktywnie w żłobku” dotyczy tylko „refundacji” kosztów opłaty za pobyt dziecka w żłobku i nie obejmuje kosztów opłaty za wyżywienia dziecka w placówce, które to koszty w całości obciążają rodziców dziecka. Kwestię tę natomiast organ gminy całkowicie pominął w swoich wyjaśnieniach złożonych organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło zatem do naruszenia jednej z zasad demokratycznego państwa prawnego, jaką jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada ta traktowana jest współcześnie jako zasada wynikająca z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Oznacza to, że prawodawca wyjątkowo może od niej odstąpić, gdy jest to właśnie niezbędne do realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego lub innej zasady konstytucyjnej, przy czym, jeśli zmiana normatywna dotyczyłaby praw lub wolności konstytucyjnych, możliwość jej przeprowadzenia należy oceniać zgodnie z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Prawodawca ma ponadto obowiązek uzasadnić takie odstępstwo w uzasadnieniu danego aktu normatywnego, wykazując w sposób dający się obiektywnie zweryfikować, jakie wartości przemawiają za zastosowaniem takiego rozwiązania. To uzasadnienie pozwala dopiero właściwie ocenić zaistnienie przesłanki do odstępstwa od zasady niedziałania prawa wstecz (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2012 roku, sygn. akt: I SA/Ke 109/12, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 11 lutego 2020 roku, sygn. akt: II SA/Op 469/19). W uzasadnieniu do analizowanej uchwały nie zamieszczono żadnego wyjaśnienia zastosowania retroakcji w tym zakresie.

Skoro zatem na mocy analizowanej uchwały doszło do nałożenia na jej adresatów obowiązku uiszczenia opłaty w wyższej wysokości, a ponadto rada nie uzasadniła takiego rozwiązania jako realizującego zasady demokratycznego państwa prawa, należało uznać, że uchwała ta została podjęta z istotnym naruszeniem przepisu art. 5 u.o.a.n.

Mając na względzie powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały nr V/51/2024 Rady Miasta Sandomierza z dnia 25 września 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały nr XV/180/2019 Rady Miasta Sandomierza, zmienianej uchwałą Nr LI/495/2022 Rady Miasta Sandomierza w sprawie ustalenia opłat za pobyt i wyżywienie dziecka w żłobkach prowadzonych przez Gminę Sandomierz, w części dotyczącej § 3 ust. 2.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk