



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 08.11.2024 r.

Poz. 4640

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.87.2024.AR WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 30 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdza się nieważność

części § 1 uchwały Nr V/52/24 Rady Miejskiej w Czersku z dnia 24 września 2024 r. w sprawie wysokości opłat za pobyt i wyżywienie dziecka w żłobkach i klubie Zespołu Żłobków i Klubu Dziecięcego w Czersku w zakresie słów „*od 1 października 2024 r.*”.

Uzasadnienie

W dniu 1 października 2024 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr V/52/24 Rady Miejskiej w Czersku z dnia 24 września 2024 r. w sprawie wysokości opłat za pobyt i wyżywienie dziecka w żłobkach i klubie Zespołu Żłobków i Klubu Dziecięcego w Czersku, zwana dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym stanowiąc w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, a także art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 338, poz. 743 i poz. 858), w myśl którego 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 ustalają, w drodze uchwały, odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 22 października 2024 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Miejską w Czersku o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały oraz poinformował o możliwości złożenia wyjaśnień w sprawie.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust. 1 w związku z 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), zgodnie z którymi akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, a przepis ten nie wyłącza możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W § 1 uchwały Rada Miejska w Czersku postanowiła, że „*ustala się stałą miesięczną opłatę za pobyt dziecka w Zespole Żłobków i Klubu Dziecięcego w Czersku prowadzonym przez Gminę Czersk, w wymiarze 10 godzin dziennie w wysokości 1.500 zł od 1 października 2024 r.*”. Zgodnie z § 5 uchwały „*traci moc uchwała nr XLVI/536/22 Rady Miejskiej w Czersku z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie wysokości opłat za pobyt i wyżywienie dziecka w żłobku i klubie Zespołu Żłobka i Klubu Dziecięcego w Czersku oraz warunków*”.

częściowego lub całkowitego zwolnienia z ponoszonych opłat”. W treści § 7 ust. 2 uchwały wskazano, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.”.

Na wstępie należy przywołać wyrażone w doktrynie i orzecznictwie zasady niedziałania prawa wstecz oraz przyzwoitej legislacji, mające swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji, organy tworzące system prawa powinny formułować przepisy prawne w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99). Z kolei zasada niedziałania prawa wstecz, choć jasna w swojej prostocie, nie ma charakteru absolutnego. W związku z powyższym nadanie aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej możliwe jest tylko w wyjątkowych sytuacjach, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. W orzecznictwie przyjmuje się, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (por. wyroki NSA z dnia 8 sierpnia 2018 r., sygn. akt I OSK 686/18, wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 1272/09, wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 października 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 268/20).

W przypadku kwestionowanej uchwały nie zachowano tych wymogów. Uchwała w § 1 wprowadza nową wysokość opłaty za korzystanie ze żłobków i klubów dziecięcych, stanowiącą podwyżkę opłaty w stosunku do stawki obowiązującej na podstawie uchwały uchylanej, tj. uchwały nr XLVI/536/22 z dnia 31 maja 2022 r. wraz z późniejszymi zmianami. Badana uchwała została podjęta w dniu 24 września 2024 r., natomiast w § 7 uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie w terminie 14 dni od ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Z kolei w § 1 uchwały wskazano, że zmieniona opłata ma obowiązywać od dnia 1 października 2024 r. Skoro badana uchwała została podjęta w dniu 24 września 2024 r., natomiast jej *vacatio legis* zgodnie z § 7 uchwały zostało określone na 14 dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, a faktycznego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego dokonano w dniu 14 października 2024 r., to pierwszym dniem jej wejścia w życie będzie dzień 29 października 2024 r. W związku z powyższym Rada Miejska w Czersku, wprowadzając w § 1 uchwały zapis wprowadzający obowiązek ponoszenia podwyższonej opłaty od dnia 1 października 2024 r., *de facto* nadała temu aktowi prawnemu wsteczną moc obowiązującą. Podwyższenie opłaty jest zmianą niekorzystną dla adresatów uchwały, a więc nie stanowi przyznania praw, tylko nałożenie obowiązku. Tym samym retroaktywne działanie przepisów uchwały stoi w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Co więcej, nawet gdyby do ogłoszenia badanej uchwały w dzienniku urzędowym doszło w dniu jej podjęcia, tj. 24 września 2024 r., to w myśl § 7 ust. 2 uchwały jak i art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, pierwszym dniem jej wejścia w życie byłby dzień 9 października 2024 r., więc § 1 uchwały nadal miałby charakter retroaktywnym.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności części § 1 uchwały Nr V/52/24 Rady Miejskiej w Czersku z dnia 24 września 2024 r. w sprawie wysokości opłat za pobyt i wyżywienie dziecka w żłobkach i klubie Zespołu Żłobków i Klubu Dziecięcego w Czersku w zakresie słów „*od 1 października 2024 r.*”, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz