



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 28.11.2024 r.

Poz. 5001

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-I.4131.66.2024.KG WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 6 listopada 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 i poz. 1572)

stwierdza się nieważność

§ 4. uchwały nr VI/51/24 Rady Miejskiej w Kwidzynie z dnia 30 września 2024 r. sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobkach prowadzonych przez Miasto Kwidzyn oraz maksymalnej wysokości opłat za wyżywienie w zakresie słów „wchodzi w życie z dniem 1 października 2024 r. i”.

Uzasadnienie

W dniu 7 października 2024 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała nr VI/51/24 Rady Miejskiej w Kwidzynie z dnia 30 września 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobkach prowadzonych przez Miasto Kwidzyn oraz maksymalnej wysokości opłat za wyżywienie, zwana dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano 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) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. Z 2019 r. poz. 1461). W myśl art. 58 ust. 1 ustawy wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3 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 31 października 2024 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Miejską w Kwidzynie 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 i ust. 2 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).

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Kwidzynie ustaliła opłatę miesięczną za pobyt dziecka w żłobkach prowadzonych przez Miasto Kwidzyn w wymiarze do 10 godzin dziennie w wysokości 1500 zł. W treści § 4 uchwały wskazano, że „uchwała wchodzi w życie z dniem 1 października i podlega ogłoszeniu 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 lub zwiększania 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 żłobka stanowiącą podwyżkę opłaty w stosunku do stawki obowiązującej na podstawie uchwały, która traci moc^[1]. Badana uchwała została podjęta w dniu 30 września 2024 r., natomiast w § 4 uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie następnego dnia, czyli 1 października 2024 r. W związku z powyższym Rada Miejska w Kwidzynie, określając wejście w życie uchwały na dzień sprzed ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym (ogłoszenie aktu nastąpiło dnia 22 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. 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. 30 września 2024 r., to w myśl art. 4 ust. 1^[2] ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, pierwszym dniem jej wejścia w życie byłby dzień 15 października 2024 r. Zgodnie natomiast z art. 4 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy w uzasadnionych przypadkach akty normatywne 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. Jednak należy wskazać, że uchwała została przekazana do publikacji w dniu 3 października 2024 r. Ponadto, nie sposób przyjąć, że zmiana wysokości opłaty za żłobek lub podstawy jej zmniejszenia stanowią ważny interes państwa wymagający natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego, a tym bardziej nie można przyjąć, że nałożenie obowiązku na mieszkańca gminy w dniu ogłoszenia aktu normatywnego w dzienniku urzędowym pozostaje w zgodzie z zasadami państwa demokratycznego.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności § 4 uchwały nr VI/51/24 Rady Miejskiej w Kwidzynie z dnia 30 września 2024 r. sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobkach prowadzonych przez Miasto Kwidzyn oraz maksymalnej wysokości opłat za wyżywienie w zakresie słów „wchodzi w życie z dniem 1 października 2024 r. i”, 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

^[1] Wcześniej obowiązywała opłata w wysokości 540 zł – uchwała nr XXVII/252/21 z dnia 26.04.2021.

^[2] Art. 4 ust. 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.