



Kielce, dnia 11-10-2024

Znak:PNK.I.4130.185.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 IX/45/2024 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 2 września 2024 r. w sprawie zmiany uchwały LXXXV/426/2023 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 30.05.2023 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Samorządowym w Działoszycach prowadzonym przez gminę Działoszyce, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 2 września 2024 roku Rada Miejska w Działoszycach podjęła uchwałę nr IX/45/2024 w sprawie zmiany uchwały nr LXXXV/426/2023 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 30.05.2023 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Samorządowym w Działoszycach prowadzonym przez gminę Działoszyce. Uchwała została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 11 września 2024 roku. W dniu 23 września 2024 roku Wojewoda zawiadomił Przewodniczącą Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Wyjaśnienia nie zostały złożone w terminie.

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 Samorządowym w Działoszycach, w taki sposób, że opłata ta ulega podwyższeniu do kwoty 700 zł miesięcznie za pobyt dziecka w wymiarze do 10 godzin dziennie. Z uzasadnienia uchwały wynika, że poprzednio obowiązująca opłata wynosiła 520 zł. W § 3 uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie od 1 września 2024 r. oraz będzie ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Uchwała została ogłoszona w dniu 5 września 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 wchodzi 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 września 2024 roku, obowiązek uiszczania opłat w wyższej wysokości, niż dotychczas obowiązująca.

W ocenie organu nadzoru przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło 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 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 poprzez odniesienie się do zasad 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 IX/45/2024 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 2 września 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXXXV/426/2023 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 30.05.2023 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Samorządowym w Działoszycach prowadzonym przez gminę Działoszyce, w całości.

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.

z up. Wojewody Świętokrzyskiego

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski