



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

---

Kielce, dnia 30 października 2024 r.

Poz. 3839

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.196.2024 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 28 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. 1465 ze zm.; dalej: u. s. g.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr VIII/51/24 Rady Gminy Krasocin z dnia 30 września 2024 r. w sprawie wysokości opłat w Żłobku Gminnym "Wesoły Wiatraczek" w Krasocinie oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie w części obejmującej:

- § 3 ust. 1 uchwały w zakresie słów: „od 1 października”;
- § 8 uchwały w zakresie słów: „i wchodzi w życie z dniem 1 października 2024 r.”.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Krasocin na sesji w dniu 30 września 2024 r. podjęła uchwałę nr VIII/51/24 w sprawie wysokości opłat w Żłobku Gminnym "Wesoły Wiatraczek" w Krasocinie oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 4 października 2024 r. Organ nadzoru w dniu 21 października 2024 r. zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego, zakreślając termin na złożenie wyjaśnień do dnia 28 października 2024 r. Wyjaśnienia 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 (t.j. Dz. U. 2024, poz. 338 ze zm.), 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 ww. ustawy 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 analizowanej uchwale Rada Gminy ustaliła wysokość opłaty za pobyt dziecka w żłobku, wskazując w § 3 ust. 1, że od 1 października opłata ta wynosi 1500,00 zł (słownie: tysiąc pięćset złotych 00/100) za każdy miesiąc kalendarzowy. Z uzasadnienia uchwały wynika, że poprzednio obowiązująca opłata wynosiła 400,00 zł. Jednocześnie Rada Gminy postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego i wchodzi w życie z dniem 1 października 2024 r. Tymczasem przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w dniu 4 października 2024 r., a więc zgodnie z intencją zawartą w jej § 8 weszła w życie przed jej ogłoszeniem.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.)

zm., dalej: u.o.a.n.), ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy publikowane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 u.o.a.n.). Stosownie do treści art. 4 ust. 1 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. Jednocześnie w ust. 2 tego przepisu przyjęto, iż w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes prawny 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 aktu w dzienniku urzędowym. Natomiast art. 5 u.o.a.n. stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Biorąc powyższe pod uwagę należy zaznaczyć, iż w uzasadnionych przypadkach, gdy nie będą się temu sprzeciwiać zasady demokratycznego państwa prawnego, możliwe jest nadanie aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej, jednakże takie działanie nie może prowadzić do dokonywania regulacji, która nakładałaby dodatkowe, czy też bardziej dolegliwe obowiązki na jej adresatów. Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem, wyrażonym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt: II FSK 1272/09: art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172) dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie". Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt: II FSK 3195/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30 marca 2022 r., sygn. akt: I SA/Łd 73/22).

Na mocy postanowień analizowanej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, na adresatów zawartych tam norm nałożono z mocą wsteczną, tj. od dnia 1 października 2024 r., obowiązek uiszczenia 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 r., sygn. akt: I SA/Ke 109/12, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 11 lutego 2020 r., sygn. akt: II SA/Op 469/19).

Skoro zatem na mocy analizowanej uchwały doszło do nałożenia na jej adresatów obowiązku uiszczenia opłaty w wyższej wysokości, zaś Rada Gminy nie uzasadniła takiego rozwiązania poprzez odniesienie się do zasad demokratycznego państwa prawnego, należało uznać, że uchwała ta – w części dotyczącej § 3 ust. 1 w zakresie słów: „od 1 października” oraz § 8 w zakresie słów: „i wchodzi w życie z dniem 1 października 2024 r.”, zgodnie z którymi jej postanowienia mają zastosowanie od dnia 1 października 2024 r. – została podjęta z istotnym naruszeniem przepisu art. 5 u.o.a.n.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia w wyżej wskazanym zakresie jest uzasadnione.

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**