



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 4 listopada 2024 r.

Poz. 4883

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.197.2024.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 4 listopada 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr VII/51/24 Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z dnia 3 października 2024 r. w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w żłobku utworzonym przez Gminę Czarna Białostocka.

UZASADNIENIE

W dniu 3 października 2024 r. Rada Miejska w Czarnej Białostockiej podjęła uchwałę nr VII/51/24, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 października 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 28 października 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i 2 w zw. 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), poprzez nieuzasadnione przyjęcie wstecznej daty wejścia w życie uchwały.

Mocą § 5 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła, że: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i wchodzi w życie z dniem 1 października 2024 r.*

Przedmiotowa uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego w dniu 7 października 2024 r. pod poz. 4483. W świetle powyższego, przyjęcie w § 5 uchwały, że wchodzi ona w życie z dniem 1 października 2024 r., oznacza, że uchwała wiąże skutki prawne wynikające z zawartych w niej norm ze zdarzeniami, które miały miejsce przed jej uchwaleniem oraz przed publikacją w dzienniku urzędowym, a tym samym wprowadza te normy do obrotu prawnego z mocą wsteczną. Powoduje to, że uchwała w sposób istotny narusza przepisy art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Należy wskazać, że przepis art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uzależnia wejście w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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 (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, 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 (ust. 2).

Jednocześnie art. 5 ww. ustawy przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, **jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie**. Reasumując, wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej obwarowane jest przesłanką wymagającą, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie.

Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych „jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*). Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. W wyroku z 30 września 2021 r. sygn. akt III FSK 2137/21 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że "Art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych 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". (wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2024 r., sygn. akt III OSK 2962/23).

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Miejska postanowiła: *Ustala się opłatę za pobyt dziecka do 10 godzin dziennie w żłobku utworzonym przez Gminę Czarna Białostocka w wysokości 1500,00 zł miesięcznie*.

Tym samym w związku z wejściem w życie przedmiotowej uchwały opłata za pobyt dziecka w żłobku uległa zwiększeniu w stosunku do opłaty obowiązującej wcześniej. Zgodnie bowiem z poprzednio obowiązującą uchwałą Nr XXXVI/318/22 Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w żłobku utworzonym przez Gminę Czarna Białostocka, która utraciła moc w związku z wejściem w życie niniejszej uchwały, opłata za pobyt dziecka w żłobku do 10 godzin dziennie wynosiła 600,00 zł miesięcznie.

Tym samym przedmiotowa uchwała prowadzi do pogorszenia sytuacji adresatów uchwały, co wyklucza możliwość nadania aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej.

Należy ponadto podkreślić, że w orzecznictwie sądo-administracyjnym wskazuje się, że skoro art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 400/20).

W przedmiotowej sprawie nie wystąpiły żadne wyjątkowe okoliczności, które uzasadniałyby nadanie uchwał wstecznej mocy obowiązującej. Należy przy tym zaznaczyć, że żadne tego rodzaju okoliczności nie zostały również wskazane w uchwale Rady Miejskiej, bowiem uchwała ta nie zawiera uzasadnienia. Z uwagi zatem na brak wystąpienia przesłanek określonych w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych niedopuszczalne było nadanie przedmiotowej uchwale wstecznej mocy obowiązywania.

Jedynie na marginesie należy zwrócić uwagę, że za uzasadnienie uchwały nie może zostać uznane pismo przesyłające uchwały do organu nadzoru, w którym organ przesyłający wskazał powody, dla których została ona podjęta. Tego rodzaju pismo nie stanowi integralnej części uchwały i nie zostało podpisane przez przewodniczącego rady miejskiej. Nie wynika też z niego, by w sprawie wystąpiły przesłanki określone w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W świetle zaistniałych naruszeń zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń