



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

§ 5. we fragmencie: „z mocą obowiązującą od dnia 01.09.2019 r.” uchwały Nr X/79/19 Rady Miejskiej Gminy Lubomierz z dnia 14 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr II/10/18 Rady Miejskiej Gminy Lubomierz w sprawie ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie i opłaty za pobyt dziecka w Żłobku „Wojtusiowa Kraina” w Wojciechowie z dnia 29 listopada 2018 r.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 sierpnia 2019 r., działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6a, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat (Dz. U. z 2019 r. poz. 409), Rada Miejska Gminy Lubomierz podjęła uchwałę Nr X/79/19 zmieniającą uchwałę Nr II/10/18 z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie i opłaty za pobyt dziecka w Żłobku „Wojtusiowa Kraina” w Wojciechowie, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 27 sierpnia 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej §5 we fragmencie: „z mocą obowiązującą od dnia 01.09.2019 r.” uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 oraz 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 przyjęcie, że uchwała obowiązuje z mocą wsteczną, od dnia 1 września 2019 r.

Podstawą prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały jest przepis art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu wysokość opłaty 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.

Wskazać należy, że uchwała Nr X/79/19 z dnia 14 sierpnia 2019 r. stanowi drugą nowelizację uchwały zmienianej. Wcześniej, uchwała Nr II/10/18 z dnia 29 listopada 2018 r., została zmieniona uchwałą Nr IV/44/19 z dnia 31 stycznia 2019 r. Wskutek tej nowelizacji obniżono opłatę za pobyt dziecka w żłobku (z 0,07% minimalnego wynagrodzenia za pracę za 9 godzinny pobyt na 0,04% minimalnego wynagrodzenia za pracę za 10 godzinny pobyt).

Mocą natomiast nowelizacji dokonywanej kwestionowaną uchwałą Rada Miejska Gminy Lubomierz dokonała zmiany w §2 uchwały zmienianej – podwyższając ponownie opłatę za pobyt dziecka w żłobku (z 0,04% minimalnego wynagrodzenia za pracę za 10 godzinny pobyt na 0,07% minimalnego wynagrodzenia za pracę za 9 godzinny pobyt) oraz podwyższając maksymalną wysokość dziennej opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku (z 6,50 zł na 7,50 zł za każdy dzień pobytu).

Z kolei, określając sposób wejścia uchwały w życie Rada w §5 postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 01.09.2019 r.”

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji warunkiem wejścia w życie aktów prawnych powszechnie obowiązujących jest ich ogłoszenie, stąd też warunkiem wejścia w życie przepisu jest nie tylko jego

przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu prawnego. Na poziomie ustawowym problem ten został uregulowany w art. 4 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ustawa jest rozwinieciem przepisów konstytucyjnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 powołanej ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach wchodzą w życie po upływie czternastu dni od 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). Z kolei art. 5 tej ustawy umożliwia nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, ale tylko wtedy jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że uchwała Nr X/79/19 Rady Miejskiej Gminy Lubomierz jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem analizowana uchwała została podjęta w dniu 14 sierpnia 2019 r., a opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 27 sierpnia 2019 r. Niewątpliwie zatem przepis §5 uchwały we fragmencie: „z mocą obowiązującą od dnia 01.09.2019 r.” nadaje uchwale wsteczną moc obowiązującą.

W myśl art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Przepis ten stanowi wyjątek od ogólnej zasady nie działania prawa wstecz i ma umożliwić prawodawcy nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej wówczas, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5), a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29). Skoro więc 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, iż pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa (uzasadnienie uchwały w żadnym fragmencie nie odnosi się do kwestii nadania jej wstecznej mocy obowiązującej). Przyjmuje się, że uzasadnienie takie stanowi np. nadanie mocy wstecznej przepisom powszechnie obowiązującym *in favorem* tj. przepisom przyznającym uprawnienia lub znoszącym obowiązki (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Oficyna 2007 r.). W tym miejscu należy również zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 19 listopada 2010 r. (sygn. akt II FSK 1272/09, CBOSA) stwierdził, że wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw.

W ocenie organu nadzoru w niniejszej sprawie przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajduje zastosowania.

Uchwała Nr X/79/19 Rady Miejskiej Gminy Lubomierz to akt normatywny, który nowelizując uchwałę Nr I/10/18 z dnia 29 listopada 2018 r. (zmienioną przez uchwałę Nr IV/44/19 z dnia 31 stycznia 2019 r.) określa na nowo opłatę za pobyt dziecka w żłobku jak i maksymalną wysokość dziennej opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku. Jak już wyżej w niniejszym rozstrzygnięciu wskazano, Rada w przedmiotowej nowelizacji podwyższyła zarówno opłatę za pobyt dziecka w żłobku jak i maksymalną wysokość dziennej opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku. Takie działanie nie może być uznane za działanie na korzyść adresatów przedmiotowego aktu prawa miejscowego.

Mając na względzie powyższe, należy wskazać, że w przypadku przedmiotowej uchwały nie można uznać za uzasadnione nadania mocy wstecznej takiej uchwale. Określenie nowej stawki opłaty za pobyt dziecka w żłobku i nowej maksymalnej wysokości dziennej opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku, nie może bowiem prowadzić do ich wejścia w życie z mocą wsteczną w sytuacji, gdy prowadzą do pogorszenia sytuacji rodziców/opiekunów dzieci uczęszczających do żłobka. Działanie takie, zdaniem organu nadzoru, jest sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego i narusza zasadę zaufania organów państwa, jak i zasadę pewności prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe konieczne jest stwierdzenie nieważności §5 we fragmencie: „z mocą obowiązującą od dnia 01.09. 2019 r.” uchwały.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak