



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 1371

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.26.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XLII/425/23 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez „Klub Malucha nr 1 w Szamocinie” w części obejmującej: § 1 ust. 1 w zakresie zwrotu: „, gdy dziecko zamieszkuje na terenie Gminy Szamocin”, § 1 ust. 2 oraz § 6 w zakresie zwrotu: „,i ma zastosowanie od 01 stycznia 2024 roku” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Szamocinie podjęła uchwałę nr XLII/425/23 w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez „Klub Malucha nr 1 w Szamocinie”, zwaną dalej „uchwałą”

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) i art. 58 ust. 1, art. 59 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2023 r. poz. 204 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 grudnia 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2023 r. poz. 204, ze zm.), zwanej dalej „u.o.dz.”, wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3, 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. Ponadto, stosownie do zapisów art. 59 ust. 2 u.o.dz., rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.

Przepis art. 58 ust. 1 u.o.dz. upoważnia radę gminy do określenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym, jednakże, zdaniem organu nadzoru, nie daje on żadnej podstawy do różnicowania tej opłaty w zależności od zaistnienia jakichkolwiek przesłanek. Jedynym sposobem wpływu na jej ostateczną wysokość jest instrument przewidziany w art. 59 ust. 2 u.o.dz., upoważniający radę do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ich ponoszenia. Konstrukcja wskazanych wyżej przepisów pozwala na określenie jednej wysokości opłaty. W przypadku zatem, gdy zamiarem rady jest uprzywilejowanie określonej grupy podmiotów w ponoszeniu opłat, to może ona tego dokonać korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 59 ust. 2 u.o.dz.

W świetle tak zredagowanych przepisów upoważniających, zastrzeżenia organu nadzoru budzą następujące regulacje § 1 uchwały: „Ustala się opłatę za pobyt dziecka w Klubie Malucha nr 1 w Szamocinie w wymiarze do 9 godzin dziennie w kwocie stanowiącej 20 % minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 ze zm.) ogłoszonego w drodze obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów na dany rok kalendarzowy, gdy dziecko zamieszkuje na terenie Gminy Szamocin. Opłatę zaokrąglą się do pełnych złotych” (ust. 1), „Ustala się opłatę za pobyt dziecka w Klubie Malucha nr 1 w Szamocinie w wymiarze do 9 godzin dziennie w kwocie stanowiącej 30 % minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 ze zm.) ogłoszonego w drodze obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów na dany rok kalendarzowy, gdy dziecko zamieszkuje poza terenem Gminy Szamocin. Opłata zaokrąglą się do pełnych złotych” (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru, powyższe przepisy uchwały, w zakresie w jakim różnicują wysokość opłaty za pobyt dziecka w Klubie Malucha nr 1 w Szamocinie w zależności od miejsca zamieszkania dziecka (tj. na terenie Gminy Szamocin lub poza nim), zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 58 ust. 1 u.o.dz.

W pierwszej kolejności, organ nadzoru zwraca uwagę na charakter prawny opłaty za pobyt w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez jednostki samorządu terytorialnego. Należy w tym celu, przywołać stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie ujęte w uzasadnieniu wyroku z 5 sierpnia 2010 r., II SA/Sz 509/10 (opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: „CBOSA”): „Bezwzględnie, pośród danin publicznych dokonać można wyodrębnienia dwóch kategorii: podatków i opłat. Podstawą tego rozróżnienia jest koncepcja ekwiwalentności. Opłaty wydają się stanowić wynagrodzenie za związane z kosztami działania władzy. Nakładanie opłat jest dopuszczalne w trzech sytuacjach, jeśli obywatel korzysta z obiektów i urządzeń należących do państwa czy też, jednostki samorządu terytorialnego (opłata za pobyt w domu pomocy społecznej), jeśli jego udziałem staje się jakiś przywilej ze strony państwa (opłaty koncesyjne), a także jeśli organ państwa musi zajmować się sprawami obywatela (m. in. wydawanie zaświadczeń, zezwoleń itd.). Opłatę możemy zatem zdefiniować jako przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za świadczenie oferowane na rzecz obywatela. Istnieje więc charakterystyczny dla opłat związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym dłużnika (opłatą), a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej. Opłata stanowi instytucję prawnofinansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Opłata stanowi zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego”.

Opłaty tego rodzaju (a więc także opłatę za pobyt dziecka w klubie dziecięcym) określano w orzecznictwie jako przymusowe należności za oferowane świadczenia nakładane przez władze publiczne na obywatela i z tej też przyczyny winny być ustalone na poziomie wydatków (wyrok NSA z 3 kwietnia 2012 r., I OSK 2315/11; wyrok NSA z 31 stycznia 2014 r., I OSK 2580/13; CBOSA). Dla ustalenia opłaty w trybie art. 58 ust. 1 u.o.dz. konieczne jest uwzględnienie wyliczenia kosztów pobytu dzieci w żłobku (wydatków ponoszonych przez gminę na pobyt wszystkich dzieci) składających się na przedmiotową opłatę. Opłata ta następnie winna być odniesiona do ilości dzieci i rozłożona na cały dzienny okres pobytu.

W ocenie organu nadzoru, ustalona opłata za pobyt dziecka w klubie dziecięcym stanowić powinna świadczenie partycypujące w kosztach wykonywanych przez klub dziecięcy usług opiekuńczych, a zatem oczywistym jest, że nie może być ona różna dla poszczególnych dzieci korzystających z tych samych (identycznych) świadczeń, tylko z powodu kryterium miejsca zamieszkania dziecka. Miejsce zamieszkania dziecka nie jest czynnikiem, który mógłby powodować zwiększenie wydatków gminy związanych z opieką nad dzieckiem, a więc zamieszkanie poza gminą nie powinno wiązać się z koniecznością ustalenia wyższej opłaty za pobyt dziecka w klubie dziecięcym.

Podsumowując powyższe rozważania, w szczególności opisaną zasadę ekwiwalentności opłat za pobyt dziecka w klubie dziecięcym, stwierdzić należy, że przepisy art. 58 ust. 1 u.o.dz. upoważniają radę gminy wyłącznie do ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w klubie dziecięcym oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie. Nie upoważniają one rady do zróżnicowania przedmiotowej opłaty w zależności od miejsca zamieszkania dziecka. Ustawodawca przewidział możliwość zróżnicowania wysokości ponoszonej przez rodziców/opiekunów prawnych opłaty za pobyt dziecka w klubie dziecięcym jedynie poprzez zastosowanie

częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia - jednakowej dla wszystkich - opłaty, w przypadku spełnienia warunków określonych w uchwale podjętej na podstawie art. 59 ust. 2 u.o.dz.

Rada Miejska w Szamocinie, ustalając w § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały różną wysokość opłaty za pobyt dziecka w Klubie Malucha nr 1 w Szamocinie w zależności od miejsca zamieszkania dziecka, bez zastosowania mechanizmu zwolnienia przewidzianego w art. 59 ust. 2 u.o.dz., wykroczyła poza przyznane jej w art. 58 ust. 1 u.o.dz. upoważnienie i we wskazanej części podjęła uchwałę z przekroczeniem ustawowej delegacji.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 w zakresie zwrotu: „, gdy dziecko zamieszkuje na terenie Gminy Szamocin” oraz § 1 ust. 2 uchwały, jako podjętych z istotnym naruszeniem prawa.

W § 6 uchwały przyjęto, że: „Uchwała wchodzi w życie po 14 dniach od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i ma zastosowanie od 01 stycznia 2024 roku”. W ocenie organu nadzoru, regulacja ta, w zakresie zwrotu: „i ma zastosowanie od 01 stycznia 2024 roku”, została wydana z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 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), zwanej dalej „u.o.a.n.”.

Ustawodawca nie przesądził *expressis verbis* charakteru prawnego uchwały podejmowanej przez radę gminy na podstawie art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 u.o.dz. Nie może jednak budzić wątpliwości, iż jest ona aktem prawa miejscowego, gdyż zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ustanowione przez ustawowo określony organ administracji publicznej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 20 marca 2013 r., IV SA/Po 153/13; CBOSA).

Konstytucyjnym warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.]). Przepis art. 4 ust. 1 u.o.a.n., stanowi, że: „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”. Stosownie do zapisów art. 4 ust. 2 u.o.a.n.: „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”. W myśl art. 5 u.o.a.n.: „Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”.

Wskazanymi przepisami u.o.a.n. ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej czternastodniowym *vacatio legis* (tj. czasu, jaki musi upłynąć od dnia urzędowego ogłoszenia aktu do dnia jego wejścia w życie). Wyjątki od tej zasady w postaci skrócenia *vacatio legis* poniżej 14 dni aż do jego całkowitego pominięcia, czy wreszcie nadania aktowi wstecznej mocy obowiązującej są możliwe jedynie po spełnieniu warunków określonych przez ustawodawcę odpowiednio w art. 4 ust. 2 i art. 5 u.o.a.n.

Nadmienić należy, że badana uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego 29 grudnia 2023 r. pod poz. 12630, a zatem weszła w życie z dniem 13 stycznia 2024 r. Postanowieniem o stosowaniu uchwały „od 01 stycznia 2024 roku” rada *de facto* nadała uchwale wsteczną moc obowiązującą, co, zdaniem organu nadzoru, nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Nadanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi normatywnemu, stosownie do zapisów art. 5 u.o.a.n., jest możliwe tylko wówczas, gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W ocenie organu nadzoru, w niniejszej sprawie brak jest podstaw do zastosowania tego przepisu.

Przedmiotowa uchwała uszczegóławia spoczywający na rodzicach obowiązek ponoszenia opłat za pobyt oraz wyżywienie dzieci w klubie dziecięcym (art. 23 u.o.dz.) poprzez określenie wysokości przedmiotowych opłat oraz warunków częściowego zwolnienia od ich ponoszenia. Co więcej, wprowadzone przez Radę Miejską w Szamocinie regulacje pogarszają sytuację ich adresatów w stosunku do stanu poprzedniego. Dotychczas obowiązująca uchwała nr XXVI/248/22 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez „Klub Malucha nr 1 w Szamocinie” (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 1664, 2759 i 3021) przewidywała niższe opłaty: 800 zł miesięcznie za pobyt dziecka w Klubie Malucha w wymiarze do 10 godzin dziennie, a maksymalną dzienną opłatę za wyżywienie dziecka objętego opieką Klubu Malucha w wysokości 9,00 zł.

W tym stanie rzeczy poważne zastrzeżenia budzić musi samo skrócenie terminu wejścia w życie uchwały w oparciu o przepis art. 4 ust. 2 u.o.a.n., a tym bardziej - nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązującej. W ocenie organu nadzoru, sytuacja taka jest nieuzasadniona i niedopuszczalna w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, w tym wypływającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 sierpnia 2018 r. (IOSK 686/18; CBOSA) po raz kolejny poparł zapatrywanie Trybunału Konstytucyjnego, że „odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz 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. Jak wskazano też w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (zob. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 1272/09)”. W podobnym tonie Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się w wyroku z 30 września 2021 r., III FSK 2137/21 (CBOSA). Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 9 listopada 2020 r. (I SA/Łd 401/20; CBOSA) wyjaśnił: „Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (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. Problem niedziałania prawa wstecz był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się, że 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”.

Podsumowując, badana uchwała, z uwagi na treść jej przepisów merytorycznych, nakładających obowiązki na jej adresatów i jednocześnie pogarszających ich sytuację w stosunku do stanu poprzedniego, stanowi ten rodzaj aktu, który winien wchodzić w życie zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 u.o.a.n., bez możliwości nadania jej wstecznej mocy obowiązującej. Uznać zatem należy, że przepis o wejściu w życie uchwały, w zakresie w jakim postanawia o jej zastosowaniu „od 01 stycznia 2024 roku”, został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, tj. z art. 4 ust. 1 i art. 5 u.o.a.n., co rodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 6 uchwały w części obejmującej kwestionowany zwrot.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Szamocinie

Burmistrz Miasta i Gminy Szamocin