



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 listopada 2014 r.

Poz. 4727



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.64.22.2014.MS6

Wrocław, dnia 4 listopada 2014 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1, § 5 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 listopada 2014 roku” uchwały Rady Miejskiej w Leśnej Nr LIII/367/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie w żłobku dla którego organem prowadzącym jest Gmina Leśna.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 października 2014 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1457), Rada Miejska w Leśnej podjęła uchwałę Nr LIII/367/2014 w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie w żłobku dla którego organem prowadzącym jest Gmina Leśna.

Uchwała wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego - organu nadzoru w dniu 31 października 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził podjęcie:

- § 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.),

- § 5 we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 listopada 2014 roku” uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172) w zw. z art. 88 Konstytucji.

Rada Miejska w Leśnej uchwałą Nr LIII/367/2014 z dnia 22 października 2014 r. ustaliła wysokość opłat za pobyt oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie w żłobku dla którego organem prowadzącym

jest Gmina Leśna. W § 1 uchwały Rada zapisała: „Miesięczna opłata za pobyt dziecka w żłobku, do 10 godzin dziennie, wynosi 15 % aktualnie obowiązującego minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego zgodnie z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Paragrafem 2 uchwały wprowadzono opłatę dodatkową za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka powyżej 10 godzin dziennie, a w § 3 uchwały uregulowano maksymalną wysokość dziennej opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku. Paragrafem 4 uchwały powierzono wykonanie uchwały Burmistrzowi Leśnej. W § 5 uchwały znalazł się zapis o wejściu w życie uchwały po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od 1 listopada 2014 roku.

Zgodnie z treścią art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 „Wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3, za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez gminę albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez gminę oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustala rada gminy w drodze uchwały.”

Wysokość opłaty, o której mowa w art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 stanowi więc koszt pobytu dziecka w żłobku i jest to koszt ponoszony przez rodziców za usługę świadczoną przez gminną jednostkę budżetową jaką jest żłobek. Tego rodzaju usługi dają podstawę do przyjęcia cywilnoprawnej zasady ekwiwalentności świadczeń w tym zakresie. Oznacza to, że ciężar ponoszenia opłaty może mieć miejsce tylko w takim stopniu i zakresie, w jakim dziecko korzysta z rodzajowo oznaczonego świadczenia - pobytu w żłobku. Partycypacja rodziców w kosztach pobytu dziecka w żłobku powinna zatem odpowiadać rozmiarom i zakresowi świadczenia, z którego dziecko korzystało w danym okresie (vide: wyrok NSA z 30 listopada 2010 r., sygn. akt: I OSK 950/10). Naczelny Sąd Administracyjny w powołanym wyżej wyroku wyraził pogląd, iż opłata, o której mowa, powinna odzwierciedlać rzeczywiste koszty związane z pobytym dzieckiem w żłobku i w związku z tym przyjęcie kwoty stanowiącej opłatę jako swoistego ryczałtu, narusza konstrukcję i cel przepisu kompetencyjnego. Zdaniem organu nadzoru stawka opłat za świadczenia udzielane przez żłobek powinna uwzględniać różnice pomiędzy zakresem, w jakim rodzice dziecka korzystają z usług żłobka, a więc chodzić tu będzie w zasadzie o ilość godzin, jaką dziecko przebywa w żłobku.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do określenia jednokrotnej miesięcznej stawki za pobyt dziecka w żłobku, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Leśna. Opłata za pobyt dziecka w żłobku powinna zostać zróżnicowana z uwzględnieniem ilości godzin faktycznego pobytu dziecka w żłobku. Tylko taka regulacja opłaty za pobyt dziecka w żłobku realizuje wymóg ekwiwalentności świadczeń związanych z pobytym dzieckiem w żłobku.

Również utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, odnoszące się do charakteru prawnego opłat przewidzianych w różnego rodzaju przepisach prawa podkreśla ekwiwalentność tych opłat. W uzasadnieniu wyroku z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. 6/06 Trybunał wskazał, że „opłata charakteryzuje się cechami podobnymi do podatku, z tym że w przeciwieństwie do podatków, jest świadczeniem ekwiwalentnym. W literaturze przedmiotu (zob. B. Brzeziński, Prawo podatkowe - zarys wykładu, Toruń 1995, s. 20) wskazano, że opłata, podobnie jak podatek, jest świadczeniem pieniężnym, ogólnym, bezzwrotnym, przymusowym; cechą charakterystyczną odróżniającą opłatę od podatku jest jednak jej odpłatność (podatek jest świadczeniem nieodpłatnym), tzn. że w zamian za opłatę podmiot ją uiszczający ma prawo żądać usługi, towaru lub działania ze strony organu publicznego. Opłaty pobierane są bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością. Oznacza to, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty, co odróżnia je od podatków i innych danin publicznych. Opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego). Jeżeli opłata pobierana jest w wysokości usługi - może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi - nabywa cechy podatku”. Podobnie wywiedziono w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 września 2004 r., sygn. K 2/03 (OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83).

Należy także podkreślić, iż wszelkie uchwały podejmowane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa ale też zapisy zawar-

te w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. W świetle bowiem art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

W świetle powyższych rozważań wskazać należy, że § 1 uchwały przewidujący tylko jedną stawkę opłaty –miesięczny ryczałt - niezależny od ilości godzin jakie dziecko spędza w żłobku, narusza w sposób istotny art. 58 ust. 1 ustawy i z tego względu zasadne jest stwierdzenie jego nieważności.

Rada podejmując przedmiotową uchwałę wskazała w jej § 5, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 1 listopada 2014 r. Zdaniem organu nadzoru regulacja § 5 uchwały we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 listopada 2014 r.” narusza prawo w sposób istotny.

Wskazać należy, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy o samorządzie gminnym).

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Według art. 4 ust. 1 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. Ustawodawca w treści art. 4 ust. 2 ustawy wprowadził wyjątek od generalnej zasady wyrażonej w ust. 1 ustawy, a mianowicie 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. Zgodnie z treścią art. 5. Ustawy: „Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.” Wskazać również należy, że zgodnie z treścią art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Jak wynika z cytowanych wyżej przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych warunkiem wejścia w życie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto ustawodawca wprowadził jako zasadę 14 dniowy okres *vacatio legis* z możliwością jego skrócenia w uzasadnionych przypadkach.

Uchwała Nr LIII/367/2014 w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie w żłobku dla którego organem prowadzącym jest Gmina Leśna jest aktem prawa miejscowego i zawiera prawidłowy zapis o publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z zachowaniem 14 dniowego *vacatio legis*. Jednakże regulacja dotycząca wejścia w życie uchwały z mocą obowiązującą od dnia 1 listopada 2014 r. nie znajduje podstaw prawnych i faktycznych i stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w tym fragmencie.

Jak wskazano wyżej, uzyskanie mocy obowiązującej następuje przez ogłoszenie aktu normatywnego w sposób uregulowany w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych. Czas pomiędzy publikacją aktu prawnego, a jego wejściem w życie, został ustawowo określony i wynosi 14 dni i po upływie tego okresu uchwała zaczyna obowiązywać chyba, że zostanie wskazany termin późniejszy. Wskazanie daty obowiązywania z dniem 1 listopada 2014 skutkuje wejściem w życie przedmiotowej uchwały w okresie krótszym niż 14 dni od dnia jej ogłoszenia, gdyż uchwała została podjęta z dniem 22 października 2014 r., a ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dniem 30 października 2014 r. pod pozycją 4504. Tak więc między datą publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, tj. dniem 30 października 2014, a datą określoną w uchwale jako termin wejścia w życie uchwały, tj. dniem 1 listopada 2014 r. nie zostało zachowane ustawowe minimalne *vacatio legis*.

Jak wskazano wyżej odstępstwo od generalnej zasady 14 dniowego *vacatio legis* jest możliwe, ale tylko w przypadkach wyjątkowych, określonych w ustawie. Organ nadzoru nie znalazł podstaw do zastosowania w przedmiotowej uchwale wyjątkowego trybu wejścia w życie uchwały. Należy także dodać, iż dotychczas „opłaty za żłobek” były regulowane uchwałą Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 30 sierpnia 2011 r. Nr XII/83/2011, zgodnie z którą opłatę za pobyt dziecka w żłobku, ustalono w wysokości 0,07% minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dniu 31 grudnia poprzedniego roku za każdą faktycznie rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w żłobku. Jak wynika z uzasadnienia do uchwały obowiązujące minimalne wynagrodzenie za pracę w dniu 31 grudnia 2010 roku wynosiło 1.317 zł, a więc opłaty w żłobku w 2011 r. kształtowały się następująco: opłata za 1 godzinę pobytu wynosiła 0,92 zł, miesięczna opłata za pobyt dziecka w żłobku przez 10 godzin dziennie, 21 dni w miesiącu 193 zł, opłata dodatkowa wynosiła 30 zł za każdą rozpoczętą godzinę, a maksymalna opłata za wyżywienie dziecka 132 zł. Równocześnie z uzasadnienia do uchwały Nr LIII/367/2014 w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie w żłobku dla którego organem prowadzącym jest Gmina Leśna wynika, iż miesięczna opłata za pobyt dziecka w żłobku wynosi 252,00 zł, opłata dodatkowa 50,40 zł za każdą rozpoczętą godzinę, a maksymalna dzienna opłata za wyżywienie 5,04 zł. Tak więc uzasadnieniem do wprowadzenia mocy obowiązującej uchwały od dnia 1 listopada 2014 r. nie może być także fakt obniżenia opłat za żłobek.

Uzasadnieniem do zastosowania skróconego *vacatio legis* nie jest tym bardziej wskazany w uzasadnieniu uchwały „chaos organizacyjny”.

Wskazać należy, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), a zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

Reasumując należy stwierdzić, iż tryb ogłoszenia przedmiotowej uchwały został w sposób prawidłowy określony. Jednakże wskazanie daty obowiązywania uchwały z dniem 1 listopada 2014 roku nie znajduje podstaw prawnych i skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w zakresie tego zapisu.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

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

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:
T. Smolarz