



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 28 września 2022 r.

Poz. 4157

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.115.2022 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 26 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLIX/376/2022 Rady Miejskiej w Tykocinie z dnia 12 września 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz określenia warunków zwolnienia od ponoszenia tych opłat w Żłobku Samorządowym prowadzonym przez Gminę Tykocin

UZASADNIENIE

W dniu 12 września 2022 r. Rada Miejska w Tykocinie podjęła uchwałę Nr XLIX/376/2022 w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz określenia warunków zwolnienia od ponoszenia tych opłat w Żłobku Samorządowym prowadzonym przez Gminę Tykocin.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 września 2022 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała istotne naruszenie prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 16 września 2022 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat (Dz. U. z 2021 r., poz. 75 ze zm., dalej jako „ustawa”), rodzice są zobowiązani do ponoszenia opłat za pobyt oraz wyżywienie dzieci w żłobku lub klubie dziecięcym. Natomiast w myśl art. 58 ust. 1, wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3 (opieka w wymiarze wydłużonym, ponad określony wymiar dziennego pobytu), 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.

W § 1 ust. 1 omawianej uchwały ustalono opłatę za pobyt w żłobku w wymiarze nieprzekraczającym 10 godzin dziennie dziecka zamieszkałego na terenie Gminy Tykocin w wysokości 650,00 zł miesięcznie; natomiast w § 1 ust. 2 ustalono opłatę za pobyt w żłobku w wymiarze nieprzekraczającym 10 godzin dziennie dziecka niezamieszkałego na terenie Gminy Tykocin w wysokości 1400,00 zł miesięcznie.

Jak wynika z powyższego, organ stanowiący dokonał rozróżnienia wysokości opłaty w zależności od miejsca zamieszkania dziecka.

Organ nadzoru ocenia powyższy zapis negatywnie. Wysokość opłaty powinna odpowiadać rzeczywistym kosztom pobytu dziecka w żłobku niezależnie od miejsca jego zamieszkania, a zatem powinna być odpowiednia do kosztu świadczenia udzielanego przez gminną jednostkę organizacyjną powołaną do realizacji tego zadania.

Stosownie do treści art. 59 ust. 2 ustawy rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat. Należy zauważyć, że przepis art. 58 ust. 1 ustawy upoważnia radę gminy do określenia opłaty pobytowej oraz opłaty pobytowej przy wydłużonym wymiarze opieki w konkretnej wysokości, jednakże nie daje on żadnej podstawy do jej różnicowania w zależności od jakichkolwiek czynników. Jedynym sposobem wpływania na jej ostateczną wysokość jest instrument przewidziany art. 59 ust. 2 ustawy, upoważniający radę do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ich ponoszenia. Konstrukcja ww. przepisów pozwala więc jedynie na określenie jednej konkretnej wysokości opłaty. Jeśli zatem zamiarem Gminy jest uprzywilejowanie określonej grupy podmiotów w ponoszeniu opłat, to może ona tego dokonać wyłącznie korzystając z uprawnień określonych art. 59 ust. 2 ustawy.

Dopuszczalność różnicowania wysokości opłaty „żłobkowej” z uwagi na kryterium miejsca zamieszkania dziecka należy oceniać przez pryzmat charakteru prawny opłaty za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez jednostki samorządu terytorialnego. Opłaty (w odróżnieniu od podatków) stanowią „wynagrodzenie” za związane z kosztami działania władzy. 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.

Opłaty tego rodzaju (a więc także opłatę za pobyt dziecka w żłobku) określano 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 dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 2315/11; wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2580/13). Dla ustalenia opłaty w trybie art. 58 ust. 1 ustawy 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 nań na cały dzienny okres pobytu.

Niemożliwy do zaakceptowania jest pogląd, zgodnie z którym koszty pobytu dzieci różnią się w zależności od miejsca ich zamieszkania. Dlatego też – mając na uwadze przytoczoną wyżej zasadę ekwiwalentności co do opłat za świadczenia udzielane przez gminę – nieuprawnione jest różnicowanie wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku z uwagi na miejsce jego zamieszkania. Miejsce zamieszkania dziecka nie jest czynnikiem, który mógłby powodować zwiększenie wydatków gminy związanych z opieką nad dzieckiem, a więc zamieszkanie poza gminą Tykocin nie powinno wiązać się z koniecznością ponoszenia wyższej opłaty.

Kolejne przepisy uchwały odnoszą się do ww. podziału, różnicując zakres i rodzaj dopłat oraz zwolnienia od opłat za pobyt w żłobku w zależności od miejsca zamieszkania dziecka. Dlatego też – w ocenie organu nadzoru – zasadne jest uchylene przedmiotowej uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę na sposób określenia wejścia w życie powyższej uchwały. Organ stanowiący przewidział, iż „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z mocą obowiązywania od 01 września 2022 r.”, nadał więc de facto uchwałę moc wsteczną. Rozwiązanie takie umożliwia co prawda 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 t.j.), jednakże, jak wynika z jednolitego w tym zakresie orzecznictwa sądownoadministracyjnego, jeżeli uchwała zmienia na niekorzyść sytuację jej adresatów, to wprowadzanie w życie przepisów określających tego rodzaju kwestie z mocą wsteczną istotnie narusza prawo, bowiem w takiej sytuacji adresat uchwały nie ma możliwości zapoznania się z ich treścią (którą daje właściwe ogłoszenie aktu normatywnego i okres *vacatio legis*) przed wejściem aktu w życie. W niniejszej sprawie mamy do czynienia ze zwiększeniem opłaty za pobyt w żłobku dziecka zamieszkałego poza terenem gminy Tykocin, w stosunku do opłat ustalonych w uchwale Nr XLVIII/366/2022 Rady Miejskiej w Tykocinie z dnia 22 lipca

2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz określenia warunków zwolnienia od ponoszenia tych opłat w Żłobku Samorządowym prowadzonym przez Gminę Tykocin, gdzie ustalono jednakową opłatę za pobyt w żłobku w wysokości 650 zł bez rozróżnienia z uwagi na miejsce zamieszkania dziecka.

Powyższe nie wpływa jednakże na treść niniejszego rozstrzygnięcia, bowiem z przyczyn omówionych na wstępie zasadne jest stwierdzenie nieważności omawianej uchwały w całości. Organ stanowiący winien jednak uwzględnić powyższe uwagi organu nadzoru co do zakazu retroakcji przy ponownym określaniu terminu wejścia w życie uchwały w przedmiocie opłat za pobyt w żłobku.

Podsumowując uznać należy, że Rada Miejska w Tykocinie w podjętej uchwale zawarła kryteria różnicujące sytuację podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty za pobyt w żłobku, które nie wynikają z regulacji ustawowej, nie będąc przy tym upoważnioną do określenia takich kryteriów. Powyższe naruszenie prawa uzasadnia wyeliminowanie omawianego aktu z obrotu prawnego.

POUCZENIE

Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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
Zofia Silwonik