



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 29 września 2023 r.

Poz. 4821

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.388.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 27 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Braniewie nr XLVIII/439/2023 z dnia 23 sierpnia 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dzieci w żłobkach utworzonych przez Gminę Miasta Braniewa, maksymalnej wysokości opłat za wyżywienie oraz warunków częściowego zwolnienia z ponoszenia opłat, w części obejmującej:

- § 1 ust. 1 uchwały
- § 2 ust. 2 i ust. 3 uchwały

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 31 sierpnia br., powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2023 r., poz. 204 z późn. zm.), Rada Miejska w Braniewie, ustaliła wysokość opłat ponoszonych przez rodziców w związku z pobytem dzieci w żłobkach, a także warunki częściowego zwolnienia z opłat

Materialną podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały, stanowią przepisy art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy, 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. Przepis art. 12 ust. 3 ww. ustawy, stanowi, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku lub klubie dziecięcym może być, na wniosek rodzica dziecka, wydłużony, za dotatkową opłatą. Stosownie natomiast 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 podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa.

Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Na podstawie wyżej powołanego przepisu art. 58 ust. 1 ustawy, Rada Miejska w Braniewie, w badanej uchwale powinna była określić jedynie wysokość następujących opłat:

- opłaty za pobyt dziecka w żłobku do 10 godzin,
- opłaty za wydłużony pobyt dziecka w żłobku,
- maksymalnej opłaty za wyżywienie.

Zagadnienia te wyczerpują delegację ustawową wynikającą z przepisu art. 58 ust. 1 ustawy, a dodatkowe kwestie regulowane w tym zakresie, w tym zwłaszcza dotyczące zasad poboru lub zwrotu opłat, uznać należy za podjęte bez podstawy prawnej. Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 4) ustawy, zagadnienia dotyczące zasad ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym, stanowią materię statutową.

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że w sposób istotny narusza prawo przepis § 1 ust. 2 uchwały, w treści którego postanowiono, że w przypadku nieobecności dziecka w żłobku, opłata za pobyt nie podlega zwrotowi, bez względu na liczbę dni nieobecności.

Organ nadzoru podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawione w wyrokach z dnia 23 sierpnia 2013 r., sygn.: I OSK 943/13 oraz I OSK 896/13, z których sąd ten wskazał, że :

1. Opłata za pobyt dziecka w żłobku, o której mowa w art. 23 ustawy z 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, może być tak skalkulowana by, w pewnym stopniu, uwzględniać również tzw. gotowość żłobka do świadczenia usług. Zapewnienie bowiem konkretnemu dziecku miejsca w żłobku, skutkuje tym, że niezależnie od tego, czy dziecko to z usług żłobka korzysta cały czas, czy też tylko częściowo, miejsce jego jest cały czas dla niego zarezerwowane. Podczas jego nieobecności nie może zostać udostępnione innemu dziecku, to zaś przekłada się w oczywisty sposób na ogólne koszty związane działalnością placówki.

2. W obowiązującym stanie prawnym opłata za pobyt dziecka w żłobku, którą ustala rada gminy może mieć postać opłaty zryczałtowanej. Tym bardziej że - w myśl art. 58 ust. 1 ustawy z 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 rada gminy jest upoważniona jedynie do ustalenia: wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku, wysokości opłaty o której mowa w art. 12 ust. 3 cytowanej ustawy i maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie. Według natomiast art. 11 ust. 2 pkt 4 cytowanej ustawy, zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym regulowane są jedynie w statutach tych placówek.

Jednocześnie jednak, mając na uwadze zarówno ekwiwalentny charakter opłaty, jak również dopuszczalność pobierania opłat za gotowość żłobka do świadczenia usług, organ nadzoru stoi na stanowisku, że wysokość opłaty w razie nieobecności dziecka w placówce nie powinna być równorzędna z wysokością opłaty uiszczanej w sytuacji gdy dziecko jest obecne, zwłaszcza - bez uwzględnienia liczby dni nieobecności. Opłata w razie nieobecności może stanowić część ustalonej opłaty, jako ekwiwalent za pozostawianie placówki w gotowości do świadczenia usługi. Jak wskazał WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 29 września 2020 r., sygn.: III SA/Gl 499/20 - rada gminy nie narusza prawa różnicując jedną z opłat za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez gminę, uwzględniając kryterium przedmiotowe i ogólne (stan epidemii lub klęski żywiołowej). To samo dotyczyć winno opłaty podczas nieobecności dziecka w żłobku. Nadto wskazać należy, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przeważa pogląd, że opłata za pobyt dziecka w żłobku, którą ustala rada gminy, w odróżnieniu od podatku, ma charakter ekwiwalentny, gdyż ponoszący ją podmiot, w zamian za jej uiszczenie, otrzymuje indywidualne świadczenie (korzyść) - uzasadnienie wyroku NSA z dnia 23 sierpnia 2013 r. sygn. I OSK 1237/13 (por. także wyroki NSA z dnia 23 sierpnia 2013 r. sygn. I OSK 943/13 i sygn. I OSK 893/13, z dnia 1 października 2013 r. sygn. I OSK 1236/13, z dnia 4 marca 2014 r. sygn. I OSK 2868/13). Opłatę tę wnosi się zatem tylko za rzeczywiście udzielone świadczenia.

Omawiane zagadnienia, jak wskazywano powyżej, stanowią materię statutową.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, zakwestionować należy przepisy § 2 ust. 2 i ust. 3 uchwały, z których wynika, że obowiązującą dzienną stawkę żywieniową, ustala dyrektor żłobka, w oparciu o rzeczywistą analizę kosztów żywienia, a w przypadku nieobecności dziecka w żłobku przysługuje zwrot opłaty za wyżywienia, w wysokości iloczynu obowiązującej dziennej stawki żywieniowej i liczby dni nieobecności.

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy, w uchwale przyjętej na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, nie ma uprawnienia do wskazania podmiotów uprawnionych do

ustalania dziennej stawki żywieniowej, określenia sposobu jej ustalania ani zwrotu (zasady ustalania opłaty za wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka stanowią materię statutową).

W przypadku aktów prawa miejscowego, a zatem również w odniesieniu do badanej uchwały, przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów podustawowych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia ani rozszerzać ani zawęźać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), organ musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02). Konsekwencją wydawania aktów wykonawczych wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie jest to, że każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem, konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 października 2007 r., sygn. akt IV SA/WR 313/07). Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, co przejawia się tym, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, zgodnie z ich literalnym brzmieniem. Jednocześnie zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii (patrz: wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. akt. OTK 2000/5/141).

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Piotr Opaczewski
II Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski