



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 września 2024 r.

Poz. 7799

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.298.2024.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 września 2024

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 pkt 1) w zakresie zwrotu: „, jeżeli co najmniej 1 rodzic/opiekun posiada status mieszkańca Gminy Borek Wlkp. oraz rozlicza się z podatku dochodowego od osób fizycznych w Urzędzie Skarbowym w Gostyniu; 2) 2000,00 złotych miesięcznie, gdy rodzice zamieszkują poza terenem gminy Borek Wlkp.” uchwały nr V/27/2024 Rady Miejskiej Borku Wlkp. z dnia 4 września 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku oraz wysokości dodatkowej opłaty za wydłużony pobyt dziecka w żłobku, a także maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 4 września 2024 r. Rada Miejska Borku Wlkp. podjęła uchwałę nr V/27/2024 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku oraz wysokości dodatkowej opłaty za wydłużony pobyt dziecka w żłobku, a także maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) oraz art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2024 r. poz. 338 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 września 2024 r.

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

Podstawą prawną do podjęcia uchwały są przepisy art. 58 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 338 ze zm.), dalej: "u.o.d.". Zgodnie z treścią art. 58 ust. 1 u.o.d.: „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". Stosownie natomiast do treści art. 59 ust. 2 u.o.d.: „Rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat”.

W świetle powyższego, należy stwierdzić, że przepis art. 58 ust. 1 u.o.d. upoważnia radę gminy do określenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym, jednakże nie daje on żadnej podstawy do jej różnicowania w zależności od zaistnienia jakichkolwiek przesłanek. Jedynym sposobem wpływu na jej ostateczną wysokość jest instrument przewidziany w art. 59 ust. 2 u.o.d., 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.d.

Tymczasem Rada Miejska Borku Wielkopolskiego w § 1 pkt 1) uchwały określiła: „W uchwale NR XXXIX/345/2022 Rady Miejskiej Borku Wlkp. z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku oraz wysokości dodatkowej opłaty za wydłużony pobyt dziecka w żłobku, a także maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie (Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego z 2022 r. poz. 2194 i poz. 8253) wprowadza się następujące zmiany: 1) w § 1 pkt 1 i 2 otrzymują brzmienie: «1) 1500,00 złotych miesięcznie, jeżeli co najmniej 1 rodzic/opiekun posiada status mieszkańca Gminy Borek Wlkp. oraz rozlicza się z podatku dochodowego od osób fizycznych w Urzędzie Skarbowym w Gostyniu; 2) 2000,00 złotych miesięcznie, gdy rodzice zamieszkują poza terenem gminy Borek Wlkp.»”.

W ocenie organu nadzoru, § 1 pkt 1) uchwały w zakresie zwrotu: „, jeżeli co najmniej 1 rodzic/opiekun posiada status mieszkańca Gminy Borek Wlkp. oraz rozlicza się z podatku dochodowego od osób fizycznych w Urzędzie Skarbowym w Gostyniu; 2) 2000,00 złotych miesięcznie, gdy rodzice zamieszkują poza terenem gminy Borek Wlkp.”, został zredagowany z naruszeniem prawa, tj. z naruszeniem art. 58 ust. 1 u.o.d.

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 wyroku z 5 sierpnia 2010 r., II SA/Sz 509/10 - 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 żłobku) 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 4 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.d. 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 żłobku 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 pochodzenia dziecka.

Zakwestionowane rozwiązanie nie może zostać również zaakceptowane z punktu widzenia zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.), zwanej dalej "Konstytucją RP", a także zakazu dyskryminacji obywateli, czyli odmawiania niektórym z nich określonych praw z powodów niezajdujących podstaw w obowiązujących normach prawnych (por. wyrok WSA w Opolu z 18 października 2007 r., II SA/Op 330/07, CBOSA).

Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie

określonej kategorii. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji RP. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki:

- 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
- 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 września 1997 r., K 15/97; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 2012 r., SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 5; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK-A nr 6, poz. 60 z 2010 r.; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 1999 r., K 6/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 117; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 2002 r., P 10/01, OTKZU nr 3/A/2002, poz. 35).

Różnicowanie w uchwale, bez konkretnego uzasadnienia wynikającego z przepisu ustawy, podmiotów korzystających z jednakowych usług świadczonych przez gminę, nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji uchwały, ani innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi. Dodatkowo należy wskazać, że waga interesu, któremu różnicowanie miałoby służyć nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania. Ustawodawca przewidział możliwość zróżnicowania wysokości ponoszonej przez rodziców/opiekunów prawnych opłaty za pobyt dziecka w żłobku/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.d.

W świetle powyższych rozważań, należy wskazać, że przepisy art. 58 ust. 1 u.o.d. upoważniają radę gminy wyłącznie do ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie. Nie upoważniają one rady do zróżnicowania opłaty w zależności od miejsca zamieszkania rodziców/opiekunów prawnych dziecka, posiadania statusu mieszkańca danej gminy, rozliczania podatku dochodowego od osób fizycznych we wskazanym urzędzie skarbowym. Tym samym rada wykroczyła poza przyznane jej upoważnienie i we wskazanej części podjęła uchwałę z przekroczeniem ustawowej delegacji.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec 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 Borku Wielkopolskiego
Burmistrz Borku Wielkopolskiego