



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 października 2024 r.

Poz. 8481

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.259.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 11 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

orzekam

nieważność § 1 pkt 1 w zakresie zwrotu: „zamieszkałego na terenie Gminy Kobyla Góra; 2) opłatę miesięczną stałą w wysokości 1500,00 zł (słownie: tysiąc pięćset złotych 00/100) za pobyt dziecka zamieszkałego poza terenem Gminy Kobyla Góra” uchwały nr V/29/24 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 13 września 2024 r. zmieniającej uchwałę Rady Gminy Kobyla Góra nr XII/86/15 z dnia 30 września 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku, zwolnienia od ponoszenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, dodatkowej opłaty za wydłużony wymiar opieki w żłobku, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 13 września 2024 r. Rada Gminy Kobyla Góra podjęła uchwałę nr V/29/24 zmieniającą uchwałę Rady Gminy Kobyla Góra nr XII/86/15 z dnia 30 września 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku, zwolnienia od ponoszenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, dodatkowej opłaty za wydłużony wymiar opieki w żłobku, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie, zwaną dalej „uchwałą zmieniającą”.

Uchwałę zmieniającą podjęto na podstawie: „art. 18 ust.2 pkt 15 i art.40 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i poz. 721), oraz art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 w związku z art. 12 ust 2 i 3 ustawy z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 338, poz. 743 i poz. 858)”.

Uchwała zmieniająca została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 18 września 2024 r.

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

Podstawę prawną do podjęcia uchwały zmieniającej stanowią przepisy art. 58 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2 w związku z art. 12 ust 2 i 3 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 338, 743 i 858), zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z treścią przywołanych regulacji art. 12 ustawy: „W żłobku i klubie dziecięcym zapewnia się opiekę nad dzieckiem w wymiarze do 10 godzin dziennie względem każdego dziecka” (ust. 2), „W szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku lub klubie dziecięcym może być, na wniosek rodzica dziecka, wydłużony, za dodatkową opłatą” (ust. 3). W myśl 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”. 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”.

Przepis art. 58 ust. 1 ustawy 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 ustawy, upoważniający radę do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od jej 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 ustawy.

Tymczasem Rada Gminy Kobyla Góra na mocy § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej postanowiła że: „W uchwale Rady Gminy Kobyla Góra nr XII/86/15 z dnia 30 września 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku, zwolnienia od ponoszenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, dodatkowej opłaty za wydłużony wymiar opieki w żłobku, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie, zmienionej uchwałami nr XVIII/137/20 z dnia 17 lutego 2020r., XXXVI/291/21 z dnia 21 listopada 2021r. oraz XLV/348/22 z dnia 12 sierpnia 2022r. wprowadza się następującą zmianę: 1) § 1 otrzymuje brzmienie: «§ 1. Ustala się w żłobku, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Kobyla Góra 1) opłatę miesięczną stałą w wysokości 1000,00zł (słownie: tysiąc złotych 00/100) za pobyt dziecka zamieszkałego na terenie Gminy Kobyla Góra; 2) opłatę miesięczną stałą w wysokości 1500,00 zł (słownie: tysiąc pięćset złotych 00/100) za pobyt dziecka zamieszkałego poza terenem Gminy Kobyla Góra.»”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe przepisy uchwały zmieniającej - w zakresie, w jakim różnicują wysokość opłaty za pobyt dziecka w żłobku, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Kobyla Góra, w zależności od miejsca zamieszkania dziecka (tj. na terenie Gminy Kobyla Góra lub poza nim) - zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 58 ust. 1 ustawy.

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”): „Bez względu na to, 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 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 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 na cały dzienny okres pobytu. Ekwiwalentność świadczeń sprowadza się do zapewnienia dzieciom pobytu w żłobku prowadzącym zgodną z prawem działalność z jednej strony oraz do uiszczenia prawidłowo ustalonej opłaty za pobyt z możliwością zaznajomienia się z jej kalkulacją, której podstawą są ponoszone przez gminę koszty (wydatki) na ten cel. Podobnie przyjął NSA w wyroku z 1 października 2013 r., I OSK 1236/13 (CBOSA), w którym stwierdził, że: „Przy ustalaniu zatem ciężaru utrzymania żłobka nie może rada gminy przerzucić na rodziców. Ustalona

zatem opłata powinna być ekwiwalentna do udziału rodziców w pokryciu kosztów pobytu dziecka w żłobku”. W ocenie organu nadzoru, ustalona opłata za pobyt dziecka w żłobku stanowić powinna świadczenie partycypujące w kosztach wykonywanych przez żłobek 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.

Mając na względzie powołaną zasadę ekwiwalentności opłat za pobyt dziecka w żłobku, stwierdzić należy, że przepisy art. 58 ust. 1 ustawy upoważniają radę gminy wyłącznie do ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie. Natomiast nie upoważniają one rady do różnicowania przedmiotowej opłaty w zależności od miejsca zamieszkania dziecka. Ustawodawca przewidział możliwość zróżnicowania wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku 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 ustawy.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że Rada Gminy Kobyla Góra, przyjmując w § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej różną wysokość opłaty za pobyt dziecka w żłobku, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Kobyla Góra w zależności od miejsca zamieszkania dziecka, bez zastosowania mechanizmu zwolnienia przewidzianego w art. 59 ust. 2 ustawy, wykroczyła poza przyznane jej upoważnienie i we wskazanej części podjęła uchwałę zmieniającą z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 58 ust. 1 ustawy.

W konsekwencji, uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej w zakresie zwrotu: „zamieszkałego na terenie Gminy Kobyla Góra; 2) opłatę miesięczną stałą w wysokości 1500,00 zł (słownie: tysiąc pięćset złotych 00/100) za pobyt dziecka zamieszkałego poza terenem Gminy Kobyla Góra”.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez przyzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA), przy czym uchybienia te mają charakter istotny, skutkujący koniecznością stwierdzenia nieważności obarczonych nimi przepisów prawa miejscowego.

W tym stanie rzeczy, 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 Gminy Kobyla Góra

Wójt Gminy Kobyla Góra