



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 26 kwietnia 2022 r.

Poz. 1872

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.120.2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 kwietnia 2022 r.

Działając na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 58 ust. 1 w zw. 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.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 3. uchwały Nr XLVI/302/22 Rady Miejskiej w Leżajsku z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Leżajsku, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków zwolnienia od ponoszonych opłat.

Uzasadnienie

W dniu 28 marca 2022 r. Rada Miejska w Leżajsku podjęła uchwałę nr XLVI/302/22 w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Leżajsku, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków zwolnienia od ponoszonych opłat.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 marca 2022 r. W podstawie prawnej Rada Miejska przywołała m. in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 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.).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała jest w części niezgodna z prawem. Przedmiotową uchwałą w § 3 ustalono bowiem opłatę za pobyt dzieci, których miejsce zamieszkania znajduje się poza terenem Gminy Miasto Leżajsk, podczas gdy 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 stojącego przed gminą. Finansowanie pobytu dzieci spoza terenu gminy może odbywać się poprzez przyznanie dotacji dla żłobka na podstawie art. 60 ust. 3 ww. ustawy bądź poprzez zawarcie porozumienia z gminą miejsca pochodzenia dziecka na podstawie art. 60a.

Podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały stanowią przepisy art. 58 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat. 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. 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 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 uprawnienia określonego art. 59 ust. 2 ustawy.

Analizując legalność niniejszej uchwały, a w szczególności dopuszczalność różnicowania wysokości opłaty „żłobkowej” z uwagi na kryterium miejsca zamieszkania dziecka należy zwrócić uwagę na charakter prawny opłaty za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez jednostki samorządu terytorialnego. Należy w tym względzie podzielić m.in. stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie zawarte w wyroku z dnia 5 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 509/10 (publikowany w CBOSA). W wyroku tym Sąd ten stwierdził, że 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. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku 31 stycznia 2014 r. (sygn. akt I OSK 2580/13, LEX nr 1449896) stwierdził, że: należy zważyć, że opłaty te nie mają charakteru podatku. Stanowią co prawda dochód gmin (p. art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.), ale dochód ten nie jest zyskiem. Są zaliczane do dochodów publicznych będących jedną z kategorii środków publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885); są to niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym (p. art. 60 ust. 1 pkt 7 tej ustawy). Opłaty tego rodzaju określano jako przymusowe należności za oferowane świadczenia nakładane przez władze publiczne na obywatela (p. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 2315/11). Z tej też przyczyny winny być ustalone na poziomie wydatków, a sposób kalkulacji winien być upubliczniony i dostępny dla zainteresowanych, czyli dla stron umowy zawieranej o opiekę nad dziećmi w żłobku. Zważywszy też na obowiązek transparentności wydatków gmin (art. 61 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), należy opowiedzieć się za stanowiskiem, wedle którego w uzasadnieniu uchwały podejmowanej w trybie art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 konieczne jest przedstawienie 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. Tak należy pojmować ekwiwalentność świadczeń, która tu 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 dnia 1 października 2013 roku, 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.” (sygn. akt I OSK 1236/13, LEX nr 1556945). W ocenie organu nadzoru zatem 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. Niewątpliwym przy tym jest, że możliwe jest stosowanie różnego rodzaju ulg dla dzieci rodzin gorzej sytuowanych, co jest jednakże odrębnym zagadnieniem niż samo ustalenie „ekwiwalentnej” opłaty za pobyt dziecka w placówce. Opłata ta nie może być wyrazem jedynie arbitralnego stanowiska podmiotu ustalającego jej wysokość, lecz musi wynikać z określonych ustaleń i mieć umocowanie w wyliczeniach ekonomicznych.

W konkluzji należy stwierdzić, że różnicowanie wysokości należności za pobyt dzieci w żłobku, w zależności od miejsca pochodzenia dziecka jest niezgodne z prawem, a tym samym wydanie przedmiotowej uchwały nastąpiło z naruszeniem postanowień art. 58 w związku z art. 23 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3. Rozwiązania takiego nie można zaakceptować również z punktu widzenia wyrażonej w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP zasady równości wobec prawa, a także zakazu dyskryminacji obywateli, czyli odmawiania niektórym z nich określonych praw z powodów nieznajdujących podstaw w obowiązujących normach prawnych (por. wyr. WSA w Opolu z 18.10.2007 r., II SA/Op 330/07, Legalis). Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) 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. 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 z 29 września 1997 r., sygn. K 15/97; wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2012 r., sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 5, z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK-A nr 6, poz. 60 z 2010 r., z dnia 21 września 1999 r., sygn. K 6/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 117, z dnia 28 maja 2002 r., sygn. 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 waga interesu, któremu różnicowanie miałoby służyć, nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostały naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania. W konsekwencji powyższego należy stwierdzić, że ustalenie w § 3 uchwały różnej wysokości opłaty w zależności od zamieszkania dziecka, narusza art. 58 ust. 1 ustawy w związku z art. 32 Konstytucji RP. Jak wyżej podkreślono, ustawodawca przewidział możliwość zróżnicowania wysokości ponoszonej przez rodziców/opiekunów prawnych 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 w oparciu o art. 59 ust. 2 ustawy. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uregulowanie § 3 uchwały istotnie narusza prawo, to jest art. 58 ust. 1 ustawy w związku z art. 32 Konstytucji RP, co skutkuje koniecznością zakwestionowania ich legalności.

Do podstawowych zasad działania organów administracji publicznej należy zasada praworządności (legalizmu), to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, Nr 3, poz. 29).

Wskazane wyżej przepisy ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 upoważniają radę gminy wyłącznie do ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie. Jednocześnie żaden przepis powszechnie obowiązującego prawa nie zawiera upoważnienia dla rady do różnicowania opłaty w zależności od miejsca zamieszkania dziecka. Tym samym Rada wykroczyła poza przyznane jej upoważnienie i we wskazanej części podjęła uchwałę z przekroczeniem ustawowej delegacji.

Akty prawa miejscowego, a do takiej kategorii należą uchwały podejmowane na podstawie przepisu art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, mogą być wydane tylko na podstawie upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia, a przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić - w drodze wykładni celowościowej - do objęcia

zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych. Przekroczenie upoważnienia ustawowego, jak i wkroczenie w kompetencje ustawodawcy musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w zakresie dotkniętym tego rodzaju wadami (por.m.in. wyrok NSA z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt II GSK 1200/12, Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych).

Z powyższych względów należało stwierdzić nieważność § 3 przedmiotowej uchwały.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Mariusz Jabłoński