



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Olsztyn, dnia 15 października 2021 r.

PN.4131.349.2021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2021 r., poz 1372) stwierdzam nieważność § 4 i § 7 w zakresie sformułowania „z mocą obowiązywania od 1 sierpnia 2021 roku” uchwały Nr XXXIV/285/2021 Rady Gminy Świątki z dnia 9 września 2021 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dzieci w żłobku publicznym w Świątkach, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków zwolnienia z tych opłat.

Uzasadnienie

Rada Gminy Świątki, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2021 r. poz. 75 ze zm.), podjęła ww. uchwałę.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 15 września 2021 r.

Pismem z dnia 23 września 2021 r. (PN.4131.2.25.2021), Wojewoda Warmińsko Mazurski zawiadomił Radę Gminy Świątki o wszczęciu postępowania nadzorczego wobec uchwały Nr XXXIV/285/2021 Rady Gminy Świątki oraz zwrócił się o przekazanie informacji dotyczących tejże uchwały.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

W § 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż dodatkowa opłata, o której mowa w § 1 ust. 3 wynosi 2,5 % obowiązującego minimalnego wynagrodzenia za pracę, za każdą dodatkową godzinę opieki wykraczającą poza 10 godzin pobytu dziecka w żłobku. Stosownie do § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 września 2020 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2021 r. (Dz.U. 2020 r. poz. 1596) od dnia 1 stycznia 2021 r. ustala się minimalne wynagrodzenie za pracę w wysokości 2800 zł, zatem ww. opłata wynosi 70 zł za każdą dodatkową godzinę opieki wykraczającą poza 10 godzin pobytu dziecka w żłobku. Zgodnie z poglądami judykatury opłata, w odróżnieniu od podatku, pobierana jest w związku z konkretnymi czynnościami organów państwowych lub samorządowych. Przyjmuje się, że jest ona należnością za zindywidualizowane świadczenie, przy czym poziom ekwiwalentności opłaty względem udzielonego świadczenia może być różny, tj. pokrywać go w całości lub tylko w części, ale nie może przekraczać jego wartości, gdyż wówczas staje się podatkiem (*vide*: wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 sierpnia 2020 r. sygn. akt I OSK 675/20). W tym miejscu należy wskazać, iż w rozpatrywanym przypadku przez ekwiwalentność świadczeń należy rozumieć udział rodziców dzieci w globalnych kosztach pobytu dzieci w żłobku (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 listopada 2019 r. sygn.. akt III SA/Lu 466/19).

Przewodniczący Rady Gminy Świątki pismem z dnia 4 października 2021 r. (RG.0711.34.2018) przedstawił informacje dotyczącą kosztów za każdą dodatkową godzinę opieki wykraczającą poza 10 godzin pobytu dziecka w żłobku publicznym w Świątkach tj. w przeliczeniu na jedną godzinę koszt wynagrodzenia w przypadku 2 opiekunów wynosi 55 zł brutto, w przypadku 3 opiekunów 82,50 zł brutto, zaś koszt mediów wynosi 3,63 zł. Z powyższej informacji wynika, iż średni koszt wynagrodzenia jednego opiekuna za dodatkową godzinę opieki wykraczającą poza 10 godzin pobytu dziecka w żłobku wynosi 27, 50 zł brutto, a zatem całkowity koszt za jedną dodatkową godzinę opieki wykraczającą poza 10 godzin pobytu dziecka w żłobku wynosi 31,13 zł, w sytuacji gdy takowa opieka sprawowana jest wyłącznie nad jednym, dzieckiem. Należy zaznaczyć, iż w myśl art.15 ust. 2 pkt 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, jeden opiekun może sprawować opiekę w żłobku - nad maksymalnie ośmiorgiem dzieci, a w przypadku gdy w grupie znajduje się dziecko niepełnosprawne, dziecko wymagające szczególnej opieki lub dziecko, które nie ukończyło pierwszego roku życia maksymalnie nad pięciorgiem dzieci.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Świątki w celu prawidłowego ustalenia wysokości opłaty za dodatkową godzinę opieki, powinna uwzględnić rzeczywiście ponoszone koszty oraz zawrzeć w przedmiotowej uchwale mechanizm wyliczania opłaty za dodatkową godzinę opieki gdy takowa jest sprawowana nad więcej niż jednym dzieckiem jednocześnie, a co za tym idzie gdy koszt opieki rozkłada się na kilka podmiotów obowiązanych do wniesienia opłaty. Ustalona opłata jest ponad dwukrotnie większa od ponoszonych kosztów, co pozbawia ją przymiotu ekwiwalentności i czyni ją podatkiem. W związku z wadliwym wypełnieniem delegacji ustawowej należało wyeliminować § 4 przedmiotowej uchwały z porządku prawnego

W § 7 ww. uchwały postanowiono, iż uchwała wchodzi w życie po 14 dniach od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązywania od 1 sierpnia 2021 roku, a zatem z mocą wsteczną. W § 3 ust. 1 tejże. uchwały Rada Gminy, ustaliła maksymalną dzienną wysokość opłaty za wyżywienie w żłobku w wysokości 0,482% minimalnego wynagrodzenia za pracę (...). Z powyższego przepisu uchwały wynika, że stawka dziennej maksymalnej opłaty za wyżywienie w żłobku wynosi 13,50 zł. Dotychczasową stawkę za wyżywienie w żłobku określa § 3 ust. 1 Uchwały Nr XVII/154/2020 r. Rady Gminy Świątki z dnia 15 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dzieci w żłobku publicznym w Świątkach, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków zwolnienia z tych opłat (Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2020 r. poz. 2174), zgodnie z którym ustalono maksymalną miesięczną wysokość opłaty za wyżywienie w żłobku w wysokości 10% minimalnego wynagrodzenia za pracę (w chwili obecnej 280 zł). Nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*). Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Problem niedziałania prawa wstecz był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiedział się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli,

jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 listopada 2020 r. sygn.. akt I SA/Łd 401/20).

Wejście w życie przedmiotowej uchwały z mocą wsteczną od 1 sierpnia 2021 r. prowadzi, w ocenie organu nadzoru do pogorszenia sytuacji obywateli poprzez zwiększenie opłaty za wyżywienie w żłobku w miesiącu sierpniu 2021 r. z kwoty 280 zł do kwoty 297 zł (13,50zł x 22 liczba dni roboczych w sierpniu 2021 r.).

W związku z powyższym niniejsze rozstrzygnięcie stało się konieczne i zasadne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojewski



Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Świątki,
- 2) Wójt Świątek.