



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 lutego 2013 r.

Poz. 1057

WYROK NR SYGN. AKT II OSK 2451/12 NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 15 stycznia 2013 r.

w przedmiocie nadania Statutu jednostce budżetowej – Żłobek Miejski w Oławie

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:
Sędziowie

Sędzia NSA Małgorzata Masternak-Kubiak
Sędzia NSA Małgorzata Stahl (spr.)
Sędzia del. WSA Jerzy Siegień

Protokolant

starszy inspektor sądowy Elżbieta Maik

po rozpoznaniu w dniu 15 stycznia 2013 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Dolnośląskiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 13 czerwca 2012 r. sygn. akt IV SA/Wr 141/12
w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Oławie
z dnia 22 grudnia 2011 r. nr XV/126/11
w przedmiocie nadania Statutu jednostce budżetowej – Żłobek Miejski w Oławie

uchyla zaskarżony wyrok i stwierdza nieważność § 10 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Oławie z dnia 22 grudnia 2011 r. nr XV/126/11 w sprawie nadania Statutu jednostce budżetowej – Żłobek Miejski w Oławie

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 13 czerwca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 141/12 oddalił skargę Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Oławie z dnia z dnia 22 grudnia 2011 r. nr XV/126/11 w przedmiocie nadania Statutu jednostce budżetowej – Żłobek Miejski w Oławie.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że w skardze wniesionej na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) Wojewoda Dolnośląski zarzucił zaskarżonej uchwale istotne naruszenie art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 235 ze zm.), a także art. 11 i art. 211 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) w zw. z art. 8 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Skarżący wskazał, że podstawę prawną podjętej uchwały stanowił art. 11 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, zgodnie z którym żłobek lub klub dziecięcy ustala statut żłobka lub klubu dziecięcego określając w szczególności: 1) nazwę i miejsce jego prowadzenia; 2) cele i zadania oraz sposób ich realizacji, z uwzględnieniem wspomagania indywidualnego rozwoju dziecka oraz wspomagania rodziny w wychowaniu dziecka, a w przypadku dzieci niepełnosprawnych – ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności; 3) warunki przyjmowania dzieci; 4) zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub w klubie dziecięcym. Zdaniem skarżącego redakcja normy kompetencyjnej określonej w art. 11 ust. 2 ww. ustawy wskazuje, że podmiot właściwy do ustalenia statutu żłobka jest zobowiązany do kompleksowej regulacji kwestii wymienionych w tym przepisie ustawy. Tym samym rada gminy powinna w ustanowionym statucie obligatoryjnie uregulować wszystkie zagadnienia wskazane w art. 11 ust. 2 pkt 1–4 ustawy, w tym cele i zadania żłobka oraz sposób ich realizacji z uwzględnieniem wspomagania indywidualnego rozwoju dziecka oraz wspomagania rodziny w wychowywaniu dziecka a w przypadku dzieci niepełnosprawnych – ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności. Sposób sformułowania wymogu dotyczącego obligatoryjnej treści statutu żłobka wskazuje na uniwersalność jego zapisów, przy jednoczesnym powszechnym obowiązywaniu jego treści w gminie, tym samym możliwość zastosowania do każdego dziecka od ukończenia przez nie 20 tygodnia życia. Zgodnie bowiem z ustawą w żłobku mogą przebywać dzieci od takiego wieku, a gmina nie może przewidzieć, czy do danego żłobka nie będą uczęszczały dzieci niepełnosprawne.

Z analizy omawianego statutu – w ocenie organu nadzoru – wynika, że organ nie uregulował wyszczególnionych wyżej kwestii określonych w art. 11 ust. 2 pkt 1–4 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Wymaganiom treściowym statutu żłobka nie odpowiada regulacja § 4 załącznika do uchwały, która w zasadzie stanowi powtórzenie regulacji ustawowej w zakresie zadań żłobka. Brak wyczerpującej regulacji spraw wymienionych w art. 11 ust. 2 ustawy daje podstawę do stwierdzenia, że omawiany statut został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Zatem zdaniem skarżącego konieczność zachowania jednolitego aktu podjętego na podstawie art. 11 ustawy, powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru zwrócił ponadto uwagę, że w § 10 ust. 3 załącznika do uchwały przyjęto, że Rada Rodziców dla wspierania działalności statutowej żłobka może gromadzić fundusze z dobrowolnych wpłat rodziców i ustalać zasady ich wydatkowania. Zapis ten jest niezgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami ustawowymi. Żłobek Miejski w Oławie jest bowiem jednostką budżetową Miasta Oława, co wynika z art. 8 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, a zatem jako jednostka budżetowa jednostki samorządu terytorialnego, podlega rygorom ustawy o finansach publicznych; zgodnie z art. 11 tej ustawy jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego (ust. 1), natomiast podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków (ust. 3). Definicję dochodów publicznych zawiera art. 5 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i zalicza do nich (w pkt 5) wszelkiego rodzaju darowizny.

Zgodnie z art. 211 ustawy o finansach publicznych budżet jednostek samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki (ust. 1) a podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa (ust. 4). Oznacza to, że jeżeli jednostka budżetowa uzyska określony dochód to powinien on być odprowadzany na rachunek dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, nie może być gromadzony przez tę jednostkę i wydatkowany w oparciu o ustalenia grupy mieszkańców gminy korzystających z usług świadczonych przez tę

jednostkę. Ustawa o finansach publicznych nie przewiduje przy tym możliwości gromadzenia dochodów na wydzielonym rachunku przez samorządową jednostkę budżetową prowadzącą działalność inną niż określoną w ustawie o systemie oświaty, co wynika a contrario z art. 223 ustawy o finansach publicznych.

Skarżący dodał, że nie ulega wątpliwości, że fundusze, o których mowa w § 10 ust. 3 uchwały, nie stanowią opłat za pobyt i wyżywienie dziecka w żłobku bowiem w przepisie tym mowa jest wyraźnie o dobrowolnych wpłatach rodziców, a więc darowiznach, służących wspieraniu działalności statutowej żłobka, do których uiszczenia rodzice nie są zobowiązani mocą stosownej uchwały Rady Miejskiej w Oławie podjętej na podstawie art. 58 art. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu powołanym na wstępie wyrokiem oddalił skargę Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Oławie z dnia 22 grudnia 2011 r. nr XV/126/11.

W pierwszej kolejności Sąd ustosunkowując się do zarzutu naruszenia art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, wskazał, że przepis ten stanowi, że podmiot, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy, ustala statut żłobka lub klubu dziecięcego, określając w szczególności cele i zadania oraz sposób ich realizacji z uwzględnieniem wspomagania indywidualnego rozwoju dziecka, oraz wspomagania rodziny w wychowaniu dziecka, a w przypadku dzieci niepełnosprawnych – ze szczególnym uwzględnieniem niepełnosprawności.

Dyspozycję tego przepisu realizuje § 4 statutu Żłobka Miejskiego „Poranek” w Oławie stanowiący załącznik do omawianej uchwały. Mówi on, że zasadnicze zadania żłobka i sposób ich realizacji to:

- 1) zapewnienie opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych,
- 2) zagwarantowanie dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej przez prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka, m.in.:
 - a) zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu,
 - b) zapewnienie wyżywienia uwzględniającego obowiązujące normy żywieniowe,
 - c) umożliwienie zdobycia podstawowych nawyków higienicznych przygotowujących dziecko do pobytu w przedszkolu,
 - d) wychowanie i kształtowanie osobowości dziecka poprzez wspomaganie i ukierunkowanie rozwoju dziecka z wykorzystaniem jego wrodzonego potencjału,
- 3) prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwych dla wieku dziecka,
- 4) współpraca z rodzicami w celu poznania potrzeb rozwojowych ich dzieci i okazania pomocy w działaniach wychowawczych, sprawowanie funkcji doradczej i wspierającej działania rodziny,
- 5) prowadzenie zajęć z uwzględnieniem rodzajów niepełnosprawności w przypadku dzieci niepełnosprawnych.

Analizując powołany przepis i realizujący go § 4 statutu Sąd stwierdził, że nie jest uzasadniony zarzut dotyczący braku wypełnienia normy kompetencyjnej jak i powtórzeń ustawowych. Cele żłobka określa § 3 statutu żłobka. Art. 10 powołanej ustawy określa podstawowe zadania tej instytucji, a statut w § 4 w pkt 1, 2, 3 mówiąc o zadaniach, które realizuje, istotnie wymienia zadania określone w art. 10 ustawy, ale są to zadania, które muszą być realizowane przez wszystkie żłobki. Ustawa nie nakazuje obligatoryjnie wprowadzenia innych zadań. Według Sądu brzmienie art. 10 ustawy mówiącego, że do „zadań żłobka lub klubu dziecięcego należy w szczególności:” – należy interpretować w ten sposób, że każdy żłobek musi realizować zadania wskazane w tym przepisie, może wypełniać też inne zadania i w związku z tym art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy zobowiązuje do ich określenia. Zatem fakt, że żłobek nie realizuje innych zadań niż te, które wyznacza ustawa nie może dyskwalifikować placówki ani też wymuszać rozwinięcia działalności i wprowadzania odpowiedniego wpisu do statutu.

Sposób realizacji zadań został określony w pkt 2 litera od „a” do „d”. Określenie wspomagania indywidualnego rozwoju dziecka oraz wspomaganie rodziny w wychowaniu dziecka zawiera pkt 4. Punkt 5 § 4 wskazuje, że przedszkole prowadzi zajęcia z uwzględnieniem rodzajów niepełnosprawności w przypadku dzieci niepełnosprawnych, zapisem tym statut realizuje ostatnie zobowiązanie znajdujące się w pkt 2 ust. 2 art. 11 ustawy.

Konkludując, Sąd podkreślił, że brak jest wzorca ustawowego, który stanowiłby podstawę do opracowania statutu.

W ocenie Sądu powyższe rozważania dają podstawę do uznania, że norma kompetencyjna została wypełniona zapisem § 4 statutu.

Sąd nie podzielił również poglądu, że postanowienia § 10 ust. 3 statutu naruszają art. 11 i art. 211 ust. 1 i ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Sąd zgodził się z twierdzeniem, że Żłobek Miejski w Oławie jest zgodnie z art. 11 ustawy o finansach publicznych i art. 8 ust. 2 omawianej ustawy jednostką budżetową oraz, że podstawową gospodarką finansową jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków. Podkreślił również, że zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o finansowaniu publicznym darowizny zalicza się do dochodów publicznych.

Jak również, że dochody powinny być odprowadzane na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 211 ustawy o finansach publicznych). Sąd przyznał, że ustawa o opiece nad dziećmi do lat 3 nie zawiera przepisu, który przewidywałby takie działanie, o którym stanowi zakwestionowany przepis. Jednakże rozważając w tym względzie argumentację organu Sąd uznał ją za trafną.

Jak podkreślił Sąd, Rada Miejska w Oławie wskazuje na art. 54 ust. 8 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 Nr 256, poz. 2572 ze zm.), który mówi, że „w celu wspierania działalności statutowej szkoły lub placówki, rada rodziców może gromadzić fundusze z dobrowolnych składek rodziców oraz innych źródeł. Zasady wydatkowania funduszy rady rodziców określa regulamin, o którym mowa w art. 53 ust. 4”. Według twierdzeń organu przepis ten stanowił wzór do skonstruowania zakwestionowanego postanowienia.

W ocenie Sądu zapis § 10 ust. 3 statutu nie narusza prawa. Wprawdzie system oświaty nie obejmuje żłobków i klubów dziecięcych (art. 2 ustawy o systemie oświaty), niemniej jednak oba systemy – system oświaty i opieki nad dziećmi do art. 3 mają ten sam cel: opieka i wychowanie (art. 1 powołanych obu ustaw) – szkoła dodatkowo kształcenie. Można zatem powiedzieć, że występuje jedność systemowa, zróżnicowana jedynie wiekiem dzieci i młodzieży. Według Sądu brak jest logicznego uzasadnienia, dlaczego w ustawie o systemie oświaty dopuszczalna jest możliwość zebrania w formie darowizny funduszy na cele szkoły i możliwość gospodarowania nimi przez rodziców, a w żłobkach i klubach dziecięcych takich uprawnień nie ma. Szkoły i przedszkola mogą mieć charakter szkół i przedszkoli publicznych założonych i prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego (art. 5 ustawy o systemie oświaty) i są one jednostkami lub zakładami budżetowymi (art. 79 ust. 1 i ust. 2 ustawy o systemie oświaty), czyli w takim samym zakresie jak żłobki czy kluby dziecięce podlegają ustawie o finansach publicznych. Nie ma zatem podstaw, aby nie wprowadzić do ustawy zapisów o treści art. 53 ust. 4. Brak ich może świadczyć o luce aksjologicznej.

W ocenie Sądu przedstawione rozważania nie dają podstaw do uznania, że § 10 ust. 3 jest sprzeczny z prawem. W tych okolicznościach – zdaniem Sądu – brak jest podstaw do przyjęcia, że zaskarżona uchwała narusza prawo. Z tych względów na podstawie art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Sąd oddalił skargę.

W skardze kasacyjnej wniesionej od powyższego wyroku Wojewoda Dolnośląski, reprezentowany przez radcę prawnego, podniósł zarzut naruszenia art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z błędną wykładnią art. 54 ust. 8 ustawy o systemie oświaty oraz art. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, art. 11 i art. 211 ust. 1 i 4 ustawy o finansach publicznych.

Wskazując na powyższe wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku, rozpoznanie skargi i stwierdzenie nieważności § 10 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Oławie z dnia 22 grudnia 2011 r., nr XV/126/11 w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej – Żłobek Miejski w Oławie, oraz wniesiono o zasądzenie kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że Wojewoda podziela argumentację Sądu w zakresie w jakim odnosi się ona do zarzutu naruszenia art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 i zgadza się co do braku podstaw do stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w całości. Jednakże nie zgadza się z wykładnią Sądu odnoszącą się do § 10 załącznika do uchwały. Jak wskazano, bezspornie, Żłobek Miejski w Oławie jest jednostką budżetową podlegającą rygorom ustawy o finansach publicznych. Nie ulega też żadnym wątpliwości, że ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie wprowadza żadnych regulacji o charakterze szczególnym co do sposobu gromadzenia środków finansowych na potrzeby działalności statutowej tej jednostki budżetowej. Podstawą do uznania zapisu § 10 załącznika do uchwały za zgodny z prawem jest zatem, zgodnie z uzasadnieniem przedstawionym przez Sąd, wyłącznie fakt, że analogiczne rozwiązanie przewidziano w ustawie o systemie oświaty w odniesieniu do szkół i przedszkoli, które również są jednostkami lub zakładami budżetowymi i realizują podobne czy nawet takie same zadania. Tym samym podstawą do działania organu administracji publicznej Sąd oparł o rozszerzającą wykładnię przepisu upoważniającego, bo taki właśnie charakter ma analogia. W ocenie skarżącego, taki sposób oceny legalności działań organu stanowiącego należy uznać za niedopuszczalny. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, a także art. 94 Konstytucji, bowiem trzeba mieć na względzie, że kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego. Organy władzy publicznej mogą działać wyłącznie na podstawie prawnej, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, co jest zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego. Kontrolę przestrzegania tych zasad sprawują organy działające w trybie nadzoru, sądy, a także Trybunał Konstytucyjny. Z art. 94 Konstytucji wynika natomiast podstawa do ustanowienia aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego, wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że analogia nie może w żadnym wypadku stanowić podstawy do działania organu administracji publicznej, a stanowienie prawa musi następować w oparciu o stosowne upoważnienie. Nie sposób zatem

usankcjonować taką działalność organu stanowiącego gminy, która polega na zamieszczeniu w akcie prawa miejscowego normy sprzecznej z regulacjami ustawowymi bez wyraźnego upoważnienia, w oparciu o taką możliwość przewidzianą w przepisie nie mającym zastosowania w sprawie oraz przekonanie Sądu co do konieczności zachowania spójności systemowej i dokonaną przez Sąd ocenę racjonalności rozwiązania ustawowego. Wola ustawodawcy wyrażona w przepisie ustawy, umożliwiającym gromadzenie środków publicznych przez jeden z organów szkoły czy przedszkola, nie może być modyfikowana i uzupełniana ani przez organ stanowiący gminy w toku jego działalności uchwałodawczej, ani też przez sąd administracyjny, dokonujący oceny legalności aktu prawa miejscowego, niezależnie od zapatrywań na temat racjonalności takiego rozwiązania. Przepis art. 54 ust. 8 ustawy o systemie oświaty należy zatem potraktować jako niepodlegający wykładni rozszerzającej wyjątek od ogólnych reguł finansowania działalności jednostek budżetowych. Z powyższych przyczyn, w ocenie Wojewody, brak było podstaw do zastosowania przez Sąd I instancji art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy a tym samym należało ją uwzględnić. Uzasadniony jest zarówno zarzut naruszenia poprzez błędną wykładnię art. 54 ust. 8 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.jedn. Dz. U. z 2004 r., Nr 256 poz. 2572 ze zm.) jak i art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech (Dz. U. Nr 45, poz. 235 ze zm.). Przepis § 10 załącznika do uchwały Nr XV/126/11 Rady Miejskiej w Oławie w sprawie nadania Statutu jednostce budżetowej – Żłobek Miejski w Oławie stanowi w ust. 1, że rodzice dzieci mają prawo do wyłonienia swojej reprezentacji – Rady Rodziców, tworzonej według zasad ustalonych przez ogół rodziców, w ust. 2 mowa jest o tym, że Rada Rodziców może występować do Dyrektora Żłobka z wnioskami i opiniami dotyczącymi wszystkich spraw Żłobka, a w ust. 3 postanawia, że Rada Rodziców dla wspierania działalności statutowej Żłobka może gromadzić fundusze z dobrowolnych wpłat rodziców i ustalić zasady ich wydatkowania. Uzasadniając zgodność z prawem powołanego przepisu, w szczególności jego ust. 3 Wojewódzki Sąd Administracyjny zastosował analogię jako metodę wykładni, choć nie powołał się na nią wprost. Sąd I instancji potwierdził, że Żłobek w Oławie jest zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) i art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech jednostką budżetową, podlegającą przepisom ustawy o finansach publicznych a tym samym, zważywszy że zgodnie z tą ustawą darowizny na rzecz takich jednostek zalicza się do dochodów publicznych to wszelkie wpłaty powinny być odprowadzane na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Sąd I instancji stwierdził też, że ustawa o opiece nad dziećmi do lat trzech nie zawiera przepisu, który przewidywałby regulację wprowadzoną do statutu żłobka w powołanym przepisie § 10 ust. 3. Mimo powyższych ustaleń Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał zasadność argumentu Rady Miejskiej w Oławie, odwołującego się do przepisu art. 54 ust. 8 ustawy o systemie oświaty. W przekonaniu tego Sądu, wprawdzie system oświaty nie obejmuje żłobków i klubów dziecięcych, ale oba systemy: oświaty i opieki nad dziećmi do lat trzech mają ten sam cel (opieka i wychowanie, szkoły dodatkowo kształcenie), a zatem występuje w tym przypadku jedność systemowa, zróżnicowana jedynie wiekiem dzieci i młodzieży. Ponadto publiczne szkoły i przedszkola tak jak żłobki i kluby dziecięce tworzone przez samorząd podlegają przepisom ustawy o finansach publicznych. Sąd I instancji uznał, że brak jest logicznego uzasadnienia, dlaczego w ustawie o systemie oświaty dopuszczono możliwość zbierania w formie darowizny funduszy na cele szkoły i możliwość gospodarowania nimi przez rodziców a w ustawie o pieczy nad dziećmi do lat trzech takiej możliwości nie przewidziano. Nie było, zdaniem Sądu I instancji, podstaw do niewprowadzenia w ustawie o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech takich samych rozwiązań, co świadczyć może o luce aksjologicznej w ustawie o opiece nad dziećmi, a w konsekwencji nie można uznać by § 10 ust. 3 (w uzasadnieniu błędnie wskazano art. 10 ust. 3) statutu naruszał prawo. Taką wykładnię należy uznać za błędną, a wskazany ust. 3 § 10, a także jego ust. 1 i 2 za naruszający prawo. Wojewódzki Sąd Administracyjny nie zauważył, że żłobki, jeszcze przed ustawą o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, były tworzone i działały nie w oparciu o ustawę o systemie oświaty, której rozwiązania stały się podstawą zastosowanej metody wykładni, ale na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (t.jedn. Dz. U. z 2009 r., Nr 14 poz. 89 ze zm.), a ponadto rodzice ponoszą opłaty za pobyt dziecka w żłobku, podczas gdy uczęszczanie dzieci do szkół publicznych jest nieodpłatne.

W doktrynie problem dopuszczalności analogii w prawie administracyjnym jest dyskusyjny, ale zdecydowana większość autorów opowiada się przeciwko takiej możliwości. Także ci nieliczni autorzy, którzy analogię jako metodę wykładni w prawie administracyjnym dopuszczają (E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970), jej zastosowanie zawężają do przepisów obojętnych z punktu widzenia praw i obowiązków jednostki i uznają jej niedopuszczalność w tym zakresie. Przepisy prawa administracyjnego mają charakter *ius cogens* a organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Analogia jako

metoda wykładni, mająca służyć konstruowaniu kompetencji do tworzenia nieprzewidzianych prawem regulacji, mających wpływ na prawa jednostki, w oparciu o odrębne regulacje prawne, jest niedopuszczalna. Oparte na analogii domniemania i subiektywna ocena luk w ustawie jako będących wyrazem nieracjonalności ustawodawcy, nie mogą stanowić podstawy do oceny naruszeń prawa. Przy braku odpowiedniej regulacji ustawowej, dopuszczającej pobieranie od rodziców darowizn i dysponowanie nimi przez ich przedstawicieli na podstawie przyjętego przez nich regulaminu, wskazany przepis § 10 statutu Żłobka Miejskiego w Oławie narusza przepisy ustawy o finansach publicznych odnoszące się do gminnych jednostek organizacyjnych i przepisy ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech, która nie przewiduje tworzenia rad rodziców i nie przewiduje pobierania dobrowolnych wpłat od rodziców oraz dysponowanie nimi poza budżetem Miasta Oława – żłobki i kluby dziecięce tworzone przez gminę są gminnymi jednostkami budżetowymi (art.8 ust. 2), a z kolei art. 59 tej ustawy stanowi, że opłaty wnoszone przez rodziców z tytułu korzystania ze żłobka i klubu dziecięcego utworzonych przez gminę oraz z usług dziennego opiekuna, są wnoszone na rzecz gminy. Analogia zastosowana przez Gminę i uznana za dopuszczalną przez Wojewódzki Sąd Administracyjny nie może skutkować uznaniem regulacji naruszających prawo za zgodne z prawem.

Z uwagi na powołany przepis § 10 statutu, który tworzy normy generalne i abstrakcyjne i jest wyrazem władczego działania o charakterze zewnętrznym, uchwała, która go ustanawia jest aktem prawa miejscowego.

Zważywszy zatem, że podstawy skargi kasacyjnej są uzasadnione i zachodzą jedynie naruszenia prawa materialnego, na podstawie art. 188 w zw. z art. 185 i art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi(Dz. U. z 2012 r., poz. 270), orzeczono jak w sentencji.