



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust 1 pkt 2 uchwały Rady Miejskiej w Głuszczy Nr XVI/81/2011 z dnia 28 października 2011 r. zmieniającej uchwałę nr XIII/64/2011 Rady Miejskiej w Głuszczy z dnia 27 czerwca 2011 w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole samorządowe prowadzone przez Gminę Głuszyca.

uzasadnienie

Rada Miejska w Głuszczy na sesji w dniu 28 października 2011 r. podjęła m.in. uchwałę Nr XVI/81/2011 zmieniającą uchwałę nr XIII/64/2011 Rady Miejskiej w Głuszczy z dnia 27 czerwca 2011 w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole samorządowe prowadzone przez Gminę Głuszyca

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 8 listopada 2011 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia regulacji z istotnym naruszeniem art. 58 ust. 1 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) - zwanej dalej ustawą, w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). W § 1 ust 1 pkt 2 Rada Miejska w Głuszczy, ustaliła opłatę za pobyt dziecka w wieku od 1 roku do 3 lat w grupie żłobkowej po 8 zł za dzień pobytu.

Do podjęcia regulacji dotyczącej wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku ustawodawca upoważnił Radę m.in. w art. 58 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2 ustawy, wedle których wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3, za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez gminę albo u dziennego opiekuna oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustala rada gminy w drodze uchwały (art. 58 ust. 1 ustawy). Rada gminy może określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat (art. 59 ust. 2 ustawy). Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 żłobkiem lub klubem dziecięcym jest każda jednostka organizacyjna, która niezależnie od jej nazwy wykonuje zadania określone w art. 10, czyli zadania żłobka i klubu dziecięcego.

Uchwała Rady Miejskiej w Głuszczy w § 1 ust. 1 pkt 2 ustala stałą, dzienną opłatę za pobyt dziecka w grupie żłobkowej w wysokości 8, 00 zł. za dzień pobytu. Odnosząc się do kwestii legalności zakwestionowanego przepisu uchwały, zauważyć należy, że wysokość opłaty, o której mowa w art. 58 ust. 1 ustawy stanowi ponoszony przez rodziców (opiekunów prawnych) dzieci w wieku do lat trzech koszt pobytu dziecka w żłobku (tutaj w grupie żłobkowej), a więc świadczenia udzielanego przez zorganizowaną w tym celu gminną jednostkę budżetową (tutaj przedszkole samorządowe wykonujące zadania żłobka).

Cechy usług świadczonych przez żłobek miejski nadają mu charakter świadczenia cywilnoprawnego, a zatem zastosowanie ma w tym przypadku zasada ekwiwalentności świadczeń, zgodnie z którą opłatę wnosi się za konkretne świadczenia i w relacji do konkretnych kosztów świadczenia usług. Konsekwencją tego założenia jest uznanie, że ciężar ponoszenia opłaty może mieć miejsce tylko w takim stopniu i zakresie, w jakim korzysta z rodzajowo oznaczonego świadczenia – w tym przypadku pobytu dziecka w żłobku. Istotne jest zatem, aby pomiędzy wysokością ponoszonej opłaty a zakresem i rodzajem świadczonej rzeczywiście usługi występowała ekonomiczna równorzędność. Partycypacja rodziców w kosztach pobytu dziecka w żłobku powinna zatem odpowiadać rozmiarom i zakresowi świadczenia, z którego dziecko korzystało w danym okresie. Stawka opłaty za świadczenia udzielane przez żłobek powinna uwzględniać istniejące różnice pomiędzy zakresem, w jakim rodzice dzieci korzystają z usług żłobka, przy czym z uwagi na zwyczajowy zakres świadczeń udzielanych przez żłobek i wiek dzieci, chodzić tu będzie głównie o ilość godzin, jaką dane dziecko w nim przebywa. Brak zatem podstaw do przyjęcia w uchwale jednakowej stawki opłaty dla wszystkich rodziców, których dziecko

przebywa w żłobku. Rodzic dziecka, które przebywa w żłobku 6 godzin niewątpliwie bowiem korzysta w mniejszym zakresie ze świadczeń udzielanych przez tę jednostkę w stosunku do rodzica, którego dziecko przebywa w żłobku przykładowo przez 8 godzin. Wysokość opłaty ustalonej na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy powinna zatem odzwierciedlać rzeczywiste koszty związane z pobytem dziecka w żłobku. Z powyższego wynika, że przyjęcie kwoty stanowiącej opłatę ukształtowanej w formie swoistego ryczaftu narusza konstrukcję i cel przepisu kompetencyjnego.

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 listopada 2010 r. I OSK 950/10. We wskazanym wyroku zwraca się także uwagę na utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, odnoszące się do charakteru prawnego przewidzianych różnego rodzaju przepisami prawa opłat. W uzasadnieniu wyroku z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. 6/06 Trybunał wskazał, że „opłata charakteryzuje się cechami podobnymi do podatku, z tym że w przeciwieństwie do podatków, jest świadczeniem ekwiwalentnym. W literaturze przedmiotu (zob. B. Brzeziński, Prawo podatkowe - zarys wykładu, Toruń 1995, s. 20) wskazano, że opłata, podobnie jak podatek, jest świadczeniem pieniężnym, ogólnym, bezzwrotnym, przymusowym; cechą charakterystyczną odróżniającą opłatę od podatku jest jednak jej odpłatność (podatek jest świadczeniem nieodpłatnym), tzn. że w zamian za opłatę podmiot ją uiszczający ma prawo żądać usługi, towaru lub działania ze strony organu publicznego. Opłaty pobierane są bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością. Oznacza to, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty, co odróżnia je od podatków i innych danin publicznych. Opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego). Jeżeli opłata pobierana jest w wysokości usługi - może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi - nabywa cechy podatku”. Podobnie stwierdził Trybunał w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 września 2004 r., sygn. K 2/03 (OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że stała dzienna opłata za pobyt dziecka w grupie żłobkowej nie może przybrać takiej formy, jaką wskazano w § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały, gdzie przewidziano tylko jedną stawkę opłaty niezależną od ilości godzin, jakie dziecko przebywa w grupie żłobkowej, a więc nie posiadającą cech ekwiwalentności. Uchwała podjęta na podstawie delegacji ustawowej art. 58 ust. 1 ustawy powinna wskazywać wymiar opłaty w powiązaniu z zakresem udzielanych świadczeń, natomiast ustalenie opłaty przez Radę Miejską w Głuszycy nie stanowi świadczenia ekwiwalentnego za wykonywane usługi opiekuńcze. Ustanowienie opłaty za pobyt dziecka w żłobku i określenie jej jako dziennej opłaty stałej, pozostaje w sprzeczności z art. 58 ust. 1 ustawy.

Należy również mieć na względzie, że dla skorzystania z usług świadczonych przez żłobek konieczne jest zawarcie umowy pomiędzy rodzicem czy też opiekunem dziecka a żłobkiem, a umowa ta, jak wskazano wyżej, ma charakter cywilnoprawny.

Należy podkreślić, iż wszelkie uchwały podejmowane przez organ stanowiący gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. W świetle bowiem art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

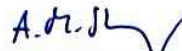
W oparciu o powyższe ustalono, że § 1 ust. 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały narusza prawo w sposób istotny, co skutkuje stwierdzeniem jego nieważności.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności

uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski



Aleksander Skorupa