



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność § 1 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 28 kwietnia 2011 r. Nr IX/52/11 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z usług Żłobka Miejskiego w Obornikach Śląskich.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Obornikach Śląskich na sesji w dniu 28 kwietnia 2011 r. podjęła m.in. uchwałę Nr IX/52/11 w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z usług Żłobka Miejskiego w Obornikach Śląskich.

Badana uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 9 maja 2011 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Organ Nadzoru stwierdził, że § 1 ust. 1 uchwały został podjęty 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. 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 roku (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Rada Miejska w Obornikach Śląskich, mocą przedmiotowej uchwały, ustaliła miesięczną opłatę za pobyt dziecka w żłobku wysokości 15% minimalnego wynagrodzenia miesięcznego (§ 1 ust. 1). Jednocześnie w tej uchwale postanowiła o wysokości dodatkowej opłaty za pobyt dziecka powyżej 10 godzin w wysokości 30 zł za każdą godzinę opieki i określiła maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie dziecka w żłobkach (§ 1 ust. 2 i ust. 3).

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano art. 58 ust. 1 ustawy, wedle którego 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). Z kolei zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy rada gminy może określić w drodze uchwały warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat (art. 59 ust. 2 ustawy).

Uchwała Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich ustaliła miesięczną opłatę za pobyt dziecka w żłobku w wysokości 15% minimalnego wynagrodzenia miesięcznego.

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, a więc świadczenia udzielanego przez zorganizowaną w tym celu gminną jednostkę budżetową. 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 przez 10 godzin.

Ponadto należy mieć na względzie także, że zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy i organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.), zakładanie i utrzymanie żłobków należy do zadań własnych gminy. Przepis ten uniemożliwia przerzucenie na rodziców i opiekunów dzieci, korzystających ze świadczeń udzielanych przez żłobek, kosztów utrzymania tej placówki. Jego wykładnia systemowa i funkcjonalna wskazuje na odrębność kosztów założenia i utrzymania żłobka od kosztów związanych z pobytem dziecka w żłobku. 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 ryczału 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 miesięczna opłata za świadczenia udzielane przez żłobek utworzony przez Gminę Oborniki Śląskie nie może przybrać takiej formy, jaką wskazano w § 1 ust. 1 uchwały, gdzie przewidziano tylko jedną stawkę opłaty niezależną od zakresu świadczeń, z jakich korzysta dane dziecko, 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 świadczeń udzielanych przez żłobek, natomiast ustalenie opłaty przez Radę Miejską w Obornikach Śląskich nie stanowi świadczenia ekwiwalentnego za wykonywane przez żłobek usługi opiekuńcze. Ustanowienie opłaty za pobyt dziecka w żłobku i określenie jej jako miesięcznej opłaty stałej, niepodlegającej zwrotowi pozostaje w sprzeczności z art. 58 ust. 1 ustawy i art. 8 ust. 2 ustawy o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy i organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw.

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 uchwały narusza prawo w sposób istotny, co skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez Organ Nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski

Iłona Antoniszyn - Klik