



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/72/11 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 26 maja 2011r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka i warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat w Żłobkach Miejskich w Cieszynie oraz ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie – w częściach określonych w:

- § 2 ust. 1 załącznika do uchwały – jako niezgodnej z art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. Nr 45, poz. 235) oraz z art. 32 Konstytucji RP,
- § 2 ust. 2 oraz § 4 ust. 4 załącznika do uchwały – jako naruszającej art. 58 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała podjęta została w celu ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka i warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat w Żłobkach Miejskich w Cieszynie oraz ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie. Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowią przepisy art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Zgodnie z brzmieniem powołanych norm prawnych:

- wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy, 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;
- rada gminy może określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat, o których mowa w art. 58 ust. 1 w/w ustawy.

W przepisie § 2 ust. 1 Załącznika do uchwały przyjęto zasadę, w myśl której opłata za pobyt dziecka w żłobku wynosi 20 % - a dla rodziców zamieszkałych w Cieszynie 12 % - obowiązującego minimalnego wynagrodzenia za pracę. W ocenie organu nadzoru art. 58 ust. 1 w/w ustawy nie uprawnia rady gminy do przyjęcia zróżnicowania opłat ze względu na wskazane kryterium. Należy zaznaczyć, iż według art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są równi wobec prawa; wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zasada równości wyrażona w tym przepisie oznacza, że wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących, (stanowisko taki wyraził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach: 17/95, OTK ZU Nr 3/1995, s. 177; 7/98, OTK ZU Nr 6/1998, s.505). Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotnie uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji.

Wspólną cechą, istotnie uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, mogłoby być w tym przypadku korzystanie przez dzieci z opieki świadczonej przez Żłobki Miejskie w Cieszynie. Rada zaś przyjęła jako wyznacznik kryterium zamieszkania rodziców (opiekunów prawnych oraz innych osób, którym sąd powierzył sprawowanie opieki nad dzieckiem – art. 3 w/w ustawy), którzy zamierzają skorzystać z tej formy opieki nad dzieckiem w wieku do 3 lat na terenie Gminy Cieszyn. Rada uznała, iż przypadkiem, w którym pobiera się wyższą opłatę za pobyt dziecka w żłobku, jest sytuacja, gdy opłata wnoszona jest przez podmiot niebędący mieszkańcem Cieszyna. Rada naruszyła tym samym zasadę równego traktowania podmiotów prawa posiadających tę samą cechę, istotną dla celu regulacji. Rada przyjęła kryterium różnicowania niepozostające w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji. Kryterium tym jest bowiem określone miejsce zamieszkania opiekunów dziecka. Rada naruszyła tym samym zasadę równego traktowania podmiotów prawa posiadających tę samą cechę relevantną.

Nadmieniam, iż wyeliminowanie powyższego zapisu uchwały z obiegu prawnego rodzi po stronie Rady Gminy obowiązek ponownego unormowania kwestii wysokości opłaty za pobyt w żłobku.

Ponadto powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm prawnych zobowiązuje do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Wymaga podkreślenia, iż w przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawężyć (...). Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003r., sygn. akt I SA/Lu 882/02). Konsekwencją wydawania aktów wykonawczych wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie jest to, że każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem, konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 października 2007r., sygn. akt IV SA/Wr 313/07).

Z powyższych względów należy wskazać, iż w: § 2 ust. 2 oraz § 4 ust. 4 załącznika do uchwały zawarto postanowienia, do których unormowania w przedmiotowym akcie nie uprawniają powołane w jego podstawie prawnej przepisy, w tym zwłaszcza art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Ustawodawca wprowadził natomiast wymóg unormowania kwestii zasad ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym w statucie żłobka. Materia ta stanowi obligatoryjny element statutu żłobka w myśl art. 11 ust. 2 pkt 4 w/w ustawy.

Reasumując, uchwałę Nr VIII/72/11 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 26 maja 2011r. należy uznać za wadliwą, a stwierdzenie jej nieważności – w częściach określonych na wstępie – za konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska Cieszyna;
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa.

Wojewoda Śląski

Zygmunt Łukaszyk