



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 4 października 2024 r.

Poz. 4469

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.178.2024.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 4 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465),

stwierdzam nieważność

uchwały nr III/24/24 Rady Gminy Jaświły z dnia 12 września 2024 r. o ustaleniu wysokości opłat za wyżywienie i opłaty za pobyt dziecka w Klubie Dziecięcym w Jaświłach.

UZASADNIENIE

W dniu 12 września 2024 r. Rada Gminy Jaświły podjęła uchwałę Nr III/24/24, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 września 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 27 września 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 338 z późn. zm.), z uwagi na nieprawidłową realizację delegacji ustawowej - określenie wysokości opłaty za pobyt dziecka w klubie dziecięcym w kwocie 0 zł (zero złotych).

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła: *Ustala się wysokość ponoszonej przez rodziców (opiekunów prawnych) obowiązkowej miesięcznej zryczałtowanej opłaty za pobyt dziecka w Klubie Dziecięcym nieprzekraczającej 8 godzin dziennie w wysokości 0 zł (słownie: zero złotych).*

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowił przepis art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, zgodnie z którym wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3, za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez jednostki samorządu terytorialnego albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostki samorządu terytorialnego oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustalają, w drodze uchwały, odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa.

Analizując legalność niniejszej uchwały, a w szczególności dopuszczalność ustalenia opłaty w wysokości 0 zł (zero złotych), należy zwrócić uwagę na charakter prawny opłaty za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez jednostki samorządu terytorialnego.

Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych „bezwzględnie, pośród danin publicznych dokonać można wyodrębnienia dwóch kategorii: podatków i opłat. Podstawą tego rozróżnienia jest koncepcja ekwiwalentności. Opłaty wydają się stanowić wynagrodzenie za związane z kosztami działania władzy. Nakładanie opłat jest dopuszczalne w trzech sytuacjach, jeśli obywatel korzysta z obiektów i urządzeń

należących do państwa czy też, jednostki samorządu terytorialnego (opłata za pobyt w domu pomocy społecznej), jeśli jego udziałem staje się jakiś przywilej ze strony państwa (opłaty koncesyjne), a także jeśli organ państwa musi zajmować się sprawami obywatela (m.in. wydawanie zaświadczeń, zezwoleń itd.). **Opłatę możemy zatem zdefiniować jako przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za świadczenie oferowane na rzecz obywatela.** Istnieje więc charakterystyczny dla opłat związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym dłużnika (opłatą), a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej. Opłata stanowi instytucję prawnofinansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Opłata stanowi zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 509/10).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku 31 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2580/13 „opłaty te nie mają charakteru podatku. Stanowią co prawda dochód gmin (p. art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.), ale dochód ten nie jest zyskiem. Są zaliczane do dochodów publicznych będących jedną z kategorii środków publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885); są to niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym (p. art. 60 ust. 1 pkt 7 tej ustawy). Opłaty tego rodzaju określano jako **przymusowe należności** za oferowane świadczenia nakładane przez władze publiczne na obywatela (p. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 2315/11)”.

Z powyższego wynika, że opłata powinna być ustalona na poziomie wydatków i nie może być wyrazem jedynie arbitralnego stanowiska podmiotu ustalającego jej wysokość, lecz musi wynikać z określonych ustaleń i mieć umocowanie w wyliczeniach ekonomicznych. Ustalona opłata powinna być ekwiwalentna do udziału rodziców w pokryciu kosztów pobytu dziecka w żłobku (zob. wyrok NSA z dnia 1 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1236/13). W tym kontekście należy podkreślić, że **nie sposób stwierdzić by opłata w wysokości 0 zł (zero złotych) mogła odpowiadać rzeczywistym kosztom pobytu dziecka w klubie dziecięcym**, a tym samym by była odpowiednia do kosztu świadczenia udzielanego przez gminną jednostkę organizacyjną powołaną na realizację tego zadania.

Warto także zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.):

1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.
2. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.
3. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie.
4. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Jednocześnie jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji).

„Z przepisów tych jasno wynika, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się określone dochody w celu zapewnienia im możliwości realizacji postawionych przed nimi zadań. Płyne stąd wniosek, że **jednostki samorządu terytorialnego, na których ciąży obowiązek wykonywania zadań publicznych, nie mogą zatem dowolnie dysponować przydzielonymi im dochodami, a w szczególności rezygnować z przydzielonych im w drodze ustawy źródeł dochodu**, ponieważ w ten sposób, i to bez uzasadnionej przyczyny, zmniejszają swoje potencjalne możliwości realizacji postawionych przed nimi zadań. To, że zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, nie oznacza pełnej samodzielności. Gwarantowana przez Konstytucję w art. 165 ust. 1 osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego oraz przysługujące im prawo własności i inne prawa majątkowe nie oznacza pełnej swobody w realizacji ich zadań. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie jest równoznaczna z autonomią i musi mieścić się w granicach obowiązującego prawa. Tylko wówczas ich działania i samodzielność będą chronione przez prawo. Zatem jednostki samorządu

terytorialnego muszą działać na podstawie prawa i w jego granicach” (wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 4247/18).

W świetle powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń