



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

uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr **96.XIV.2011** z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie *ustalenia wysokości opłat za pobyt i wyżywienie dziecka w oddziale żłobkowym funkcjonującym w Miejskim Przedszkolu nr 19 w Jeleniej Górze*.

Uzasadnienie

Rada Miejska Jeleniej Góry na sesji w dniu 28 czerwca 2011 r. podjęła między innymi uchwałę nr **96.XIV.2011** w sprawie *ustalenia wysokości opłat za pobyt i wyżywienie dziecka w oddziale żłobkowym funkcjonującym w Miejskim Przedszkolu nr 19 w Jeleniej Górze*, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Kierownika Biura Rady Miejskiej z dnia 5 lipca 2011 r. nr BRM 0007.646.2011 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 lipca 2011 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta 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 ze zm.), zwanej dalej ustawą.

Jako podstawę prawną podjętej uchwały wskazano art. 58 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym *wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3 [opłaty dodatkowej, za wydłużony wymiar opieki w żłobku], 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*.

Mocą kwestionowanej uchwały Rady Miejska Jeleniej Góry ustaliła opłatę miesięczną za pobyt dziecka w oddziale żłobkowym. Wysokość tej opłaty jest zależna od okresu czasu przebywania dziecka w oddziale żłobkowym i wynosi odpowiednio: 140,00 zł w wymiarze do 6 godzin dziennie, 160,00 zł w wymiarze do 8 godzin dziennie, 180,00 zł w wymiarze do 10 godzin dziennie (§ 1 ust. 1 pkt 1 - 3). W § 1 ust. 2 uchwały ustalono dodatkową opłatę za wydłużony wymiar opieki nad dzieckiem w oddziale żłobkowym powyżej wymiaru określonego w ust. 1 pkt 3. Uchwała reguluje także maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie (§ 2 ust. 1). W § 3 uchwały zastrzeżono, że zakres realizowanych zajęć oraz zasady naliczania opłat określa umowa cywilnoprawna zawarta pomiędzy rodzicem (opiekunem prawnym) dziecka a Dyrektorem Miejskiego Przedszkola nr 19 w Jeleniej Górze. Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Jeleniej Góry. W § 5 uchwały określono jej termin wejścia w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od pierwszego dnia miesiąca następującego po wejściu uchwały w życie.

W ocenie organu nadzoru stawka opłaty, o której mowa w art. 58 ust. 1 ustawy, stanowi ponoszony przez rodziców (opiekunów prawnych) dzieci do lat trzech koszt pobytu dziecka w żłobku, a więc świadczenia udzielanego przez utworzoną i zorganizowaną w tym celu jednostkę organizacyjną gminy. Cechy usług świadczonych przez żłobek 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 równowaga. 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.

Należy zauważyć, że co prawda uchwała ustanawia trzy stawki opłaty miesięcznej za pobyt dziecka w żłobku i wysokość tych stawek rośnie wraz ze zwiększaniem się wymiaru godzin w jakim dziecko przebywa w placówce, to jednak ustalone są one dla określonych przedziałów czasowych, a przy tym pierwszy z nich obejmuje 6 godzin. Oznacza to, że uchwała nie uwzględnia różnic w zakresie korzystania świadczeń udzielanych przez żłobek przez każde z dzieci. W sytuacji bowiem, gdy dziecko przebywa w oddziale żłobkowym poniżej 6 godzin, stawka opłaty wynosi tyle samo, co dziecka przebywającego 6 godzin, pomimo tego, że korzysta ono ze świadczeń oddziału żłobkowego w mniejszym wymiarze. Wzrost wysokości opłaty następuje po przekroczeniu 6 godzin pobytu dziecka w oddziale żłobkowym, jednak pozostaje taka sama dla dziecka przebywającego 7 i 8 godzin dziennie. Podobnie w przypadku dzieci korzystających ze świadczeń udzielanych przez oddział żłobkowy w wymiarze 9 i 10 godzin dziennie – również tutaj wysokość opłaty pozostaje taka sama. Dodatkowo uchwała nie uwzględnia, że rodzic może być zainteresowany korzystaniem z usług oddziału żłobkowego w różnych wymiarach w poszczególne dni tygodnia. W takim przypadku, z uwagi na wprowadzoną opłatę miesięczną, nie jest w ogóle możliwe ustalenie, który z wymiarów wymienionych w § 1 ust. 1 uchwały zastosować.

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 listopada 2010 r. I OSK 950/10, odnoszącym się co prawda do art. 34b ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jednolity: Dz. U. 2007 r. Nr 14 poz. 89 ze zm.), jednak zachowującego aktualność także w obecnym stanie prawnym. Zwraca się w nim między innymi 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).

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 marca 2010 r. IV SA/Wr 18/2010.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że opłata za świadczenia udzielane przez żłobek utworzony przez gminę nie może przybrać takiej formy, jaką w § 1 uchwały, nie uwzględniającą zakresu świadczeń, z jakich korzysta dane dziecko. Z uwagi na fakt, że § 1 uchwały wyczerpuje w zasadzie jej treść merytoryczną uchwały a także na ścisłe powiązanie kwestionowanych przepisów z pozostałymi regulacjami, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

**Aleksander
Marek Skorupa**