

**2324**



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N.4131.439.2011.DC

Wrocław, dnia 27 czerwca 2011 r.

**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 z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

§ 2 ust. 1; § 3 we fragmencie: „pkt 1 i”; § 4 uchwały we fragmencie: „pkt 1 i” Rady Miejskiej w Kamiennej Górze nr IX/39/11 z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt oraz wyżywienie dzieci w grupach żłobkowych znajdujących się w strukturze Przedszkola Publicznego Nr 1 z Grupami Żłobkowymi z siedzibą przy ul. Spacerowej 12 w Kamiennej Górze prowadzonego przez Gminę Miejską Kamienna Góra.

**Uzasadnienie**

Rada Miejska w Kamiennej Górze na sesji w dniu 30 maja 2011 r. podjęła m.in. uchwałę nr IX/39/11 w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt oraz wyżywienie dzieci w grupach żłobkowych znajdujących się w strukturze Przedszkola Publicznego nr 1 z Grupami Żłobkowymi z siedzibą przy ul. Spacerowej 12 w Kamiennej Górze prowadzonego przez Gminę Miejską Kamienna Góra. Badana uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 czerwca 2011 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Organ Nadzoru stwierdził, że wskazane w sentencji rozstrzygnięcia przepisy uchwały zostały podjęte 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.).

Organ stanowiący gminy miejskiej Kamienna Góra, mocą przedmiotowej uchwały, ustalił opłatę za pobyt dziecka w grupie żłobkowej w wysokości 200, 00 zł za każdy miesiąc kalendarzowy tego pobytu (§ 2 ust. 1). Jednocześnie w tej uchwale postanowiono o wysokości dodatkowej opłaty za wydłużoną opiekę nad dzieckiem w wysokości 5, 00 zł za każdą rozpoczętą następną godzinę (§ 2 ust. 2) i określono maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie dziecka w grupie żłobkowej (§ 2 ust. 3). Rada również unormowała liczbę godzin opieki nad dzieckiem w grupach żłobkowych w wymiarze 9 godzin dziennie i postanowiła, iż w dniach ustawo wolnych od pracy oraz w okresie przerwy urlopowej określonej w arkuszu organizacyjnym przedszkola grupy żłobkowe nie zapewniają opieki (§ 1). Z kolei, w § 4 uchwały Rada ustaliła, że odpłatność za pobyt dziecka w grupie żłobkowej podlega obniżeniu w przypadku nieobecności dziecka proporcjonalnie za każdy dzień nieobecności w stosunku do ilości dni, w których grupy żłobkowe zapewniały opiekę nad dziećmi w danym miesiącu.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano m. in. 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).

Wskazana uchwała Rady Miejskiej w Kamiennej Górze ustala stałą, miesięczną opłatę za pobyt dziecka w grupie żłobkowej znajdującej się w strukturach Przedszkola Publicznego Nr 1 z Grupami Żłobkowymi w Kamiennej Górze w wysokości 200,00 zł miesięcznie. Odnosząc się do kwestii legalności tego 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 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 świad-

czonej 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.

Biorąc pod uwagę treść § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały stwierdzić należy, że ustalona opłata za pobyt dziecka w żłobku ma formę miesięcznego ryczałtu; sposób jej określenia wskazuje, że jej wysokość nie została uzależniona od zakresu świadczeń żłobka np. od ilości godzin pobytu dziecka. To może oznaczać, że opłata w tej wysokości dotyczy przypadków korzystania ze żłobka w wymiarze dziennym np. 6-cio godzinnym jak i 9-cio godzinnym. Ekwiwalentny charakter tej kategorii opłaty nie daje 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 korzysta w mniejszym zakresie ze świadczeń udzielanych przez tę jednostkę w stosunku do rodzica, którego dziecko przebywa w żłobku w wymiarze 9 godzin.

Należy zwrócić uwagę na treść art. 59 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym „opłaty, o których mowa w art. 58 ust. 1, wnoszone przez rodziców z tytułu korzystania ze żłobka i klubu dziecięcego utworzonych przez gminę oraz z usług dziennego opiekuna, są wnoszone na rzecz gminy.” Powołany przepis ustawy wskazuje *expressis verbis* podstawę faktyczną ustalenia i pobrania opłaty za pobyt dziecka w żłobku stwierdzając, że jest nim korzystanie ze żłobka. Zgodnie zaś z potocznym, językowym znaczeniem „korzystać” oznacza „mieć pożytek z czegoś, użytkować coś” (Słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, [www.sjp.pwn.pl](http://www.sjp.pwn.pl)). Niewątpliwie zasadność pobrania opłaty odnosi się jedynie do sytuacji faktycznego pobierania pożytków/korzyści z udzielanych przez żłobek świadczeń określonych w art. 10 ustawy i w statucie żłobka.

W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę, że przed dniem wejścia w życie powołanych przepisów ustawy kwestię odpłatności za pobyt dziecka w żłobku prowadzonym przez gminę określały uchwały rad gmin podejmowane na podstawie art. 34b ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r., Nr 14, poz. 89 z późn. zm.). Co do charakteru tychże opłat wypowiedział się m. in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 listopada 2010 r. (I OSK 950/10). W wyroku tym Sąd zwraca się 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).

Należy stwierdzić, że spowodowana wejściem w życie wymienionej ustawy zmiana normatywnej podstawy ustalania czy pobierania opłat za pobyt dziecka w żłobku nie wpłynęła na zmianę jej charakteru i istoty świadczeń czy usług opiekuńczych żłobka prowadzonego przez gminę. Tym samym, rada gminy realizując opisane kompetencje związane z ustalaniem wysokości tych opłat powinna mieć na względzie ich ekwiwalentny charakter.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że stała miesięczna opłata za świadczenia udzielane przez grupy żłobkowe nie może przybrać takiej formy, jaką wskazano w § 2 ust. 1 uchwały, gdzie przewidziano tylko jedną, sztywną stawkę opłaty niezależną od zakresu świadczeń, z jakich korzysta dane dziecko, a więc nieposiadającą 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 Kamiennej Górze nie stanowi świadczenia ekwiwalentnego za wykonywane przez żłobek usługi/swiadczenia.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu określona w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta niewątpliwie dotyczy również działalności organów jednostek samorządu terytorialnego. Należy w tym miejscu zastrzec, że konstytucyjnie gwarantowana samodzielność gminy, powiatu czy samorządu województwa nie uzasadnia odstępstw od opisanej zasady legalizmu. Zastrzeżenie to należy odnieść przede wszystkim do sfery imperium funkcjonowania organów tych jednostek, w tym, przyznanych im kompetencji prawotwórczych. W konsekwencji, podejmując akt prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa.

Ustalenie opłaty za pobyt dziecka w żłobku jako miesięcznej opłaty stałej, pozostaje w sprzeczności z art. 58 ust. 1 ustawy. Tym samym § 2 ust. 1 uchwały narusza prawo w sposób istotny, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności zakwestionowanego przepisu uchwały. Stwierdzenie nieważności ww. przepisu uchwały powoduje konieczność orzeczenia o nieważności również tych fragmentów uchwały, które odnoszą się do zapisu wyeliminowanego z obrotu prawnego, tj. § 3 we fragmencie: „pkt 1 i” i § 4 uchwały we fragmencie: „pkt 1 i”.

Ponadto, Organ Nadzoru sygnalizuje wydanie § 1 uchwały z nieistotnym naruszeniem prawa, tj. art. 11 ust. 2 ustawy oraz § 119 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Treść wskazanego przepisu uchwały powinna stanowić element statutu żłobka lub klubu dziecięcego, w którym określić należy m.in. sposób realizacji zadań przypisanych żłobkowi. Regulacja zawarta w § 1 uchwały odnosi się właśnie do tego zagadnienia. Ze względu jednak na to, że tematyka przekazanych Radzie spraw do unormowania – wynikająca z dyspozycji art. 11 ust. 2 i art. 58 ust. 1 ustawy – krzyżuje się, Organ Nadzoru nie stwierdza jego nieważności, ale wskazuje na fakt wydania § 1 uchwały z naruszeniem prawa.

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.

Wojewoda Dolnośląski:  
*Aleksander Marek Skorupa*

**2325**



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N.4131.447.2011.AM5

Wrocław, dnia 29 czerwca 2011 r.

### **ROZSTRZYgniĘCIE NADZORCZE**

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

#### **stwierdzam nieważność**

§ 5 ust. 1 lit c), d) oraz ust. 2, § 8 ust. 2 i § 11 pkt 8 załącznika do uchwały Rady Miasta Świeradów-Zdrój nr IX/50/2011 z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie: uchwalenia Regulaminu Porządkowego Stadionu Miejskiego w Świeradowie-Zdroju.