



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 4295

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.100.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2025 r.

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

orzekam

nieważność § 1 pkt 1 w zakresie zwrotu: „zamieszkałego na terenie Gminy Kobyla Góra” uchwały nr XI/86/25 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 25 marca 2025 r. zmieniającej uchwałę Rady Gminy Kobyla Góra nr XII/86/15 z dnia 30 września 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku, zwolnienia od ponoszenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, dodatkowej opłaty za wydłużony wymiar opieki w żłobku, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 marca 2025 r. Rada Gminy Kobyla Góra podjęła uchwałę nr XI/86/25 zmieniającą uchwałę Rady Gminy Kobyla Góra nr XII/86/15 z dnia 30 września 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku, zwolnienia od ponoszenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, dodatkowej opłaty za wydłużony wymiar opieki w żłobku, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie, zwaną dalej „uchwałą zmieniającą”.

Uchwałę zmieniającą podjęto na podstawie: „art. 18 ust.2 pkt 15 i art.40 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907 i poz. 1940), oraz art. 58 ust.1 i art.59 ust.2 w związku z art. 12 ust 2 i 3 ustawy z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 338; poz. 743 i poz. 858)”.

Uchwała zmieniająca została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 marca 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały zmieniającej powołano przepisy art. 58 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2 w związku z art. 12 ust 2 i 3 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 338, 743 i 858), zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z treścią przywołanych regulacji art. 12 ustawy: „W żłobku i klubie dziecięcym zapewnia się opiekę nad dzieckiem w wymiarze do 10 godzin dziennie względem każdego dziecka” (ust. 2), „W szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku lub klubie dziecięcym może być, na wniosek rodzica dziecka, wydłużony, za dodatkową opłatą” (ust. 3). W myśl art. 58 ust. 1 ustawy: „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”. Stosownie do treści art. 59 ust. 2 ustawy: „Rada gminy, rada powiatu

lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat”.

W § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej postanowiono dokonać zmiany „w uchwale Rady Gminy Kobyła Góra nr XII/86/15 z dnia 30 września 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku, zwolnienia od ponoszenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, dodatkowej opłaty za wydłużony wymiar opieki w żłobku, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie, zmienionej uchwałami nr XVIII/137/20 z dnia 17 lutego 2020r., XXXVI/291/21 z dnia 21 listopada 2021r., XLV/348/22 z dnia 12 sierpnia 2022r., V/29/24 z dnia 13 września 2024r.”, zwanej dalej „uchwałą zmienianą”. Zmiana ma polegać na tym, że: „Pkt 1 w § 1 otrzymuje brzmienie: «§ 1. Ustala się w żłobku, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Kobyła Góra 1) opłatę miesięczną stałą w wysokości 1350,00zł (słownie: tysiąc trzysta pięćdziesiąt złotych 00/100) za pobyt dziecka zamieszkałego na terenie Gminy Kobyła Góra;»”.

W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis uchwały zmieniającej w zakresie zwrotu: „zamieszkałego na terenie Gminy Kobyła Góra” został wydany z istotnym naruszeniem art. 58 ust. 1 ustawy.

W pierwszej kolejności organ nadzoru zwraca uwagę na charakter prawny opłaty za pobyt w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez jednostki samorządu terytorialnego. Należy w tym celu przywołać stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie ujęte w uzasadnieniu wyroku z 5 sierpnia 2010 r. II SA/Sz 509/10 (wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych), zgodnie z którym: „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”.

Opłaty tego rodzaju (a więc także opłatę za pobyt dziecka w żłobku) określano w orzecznictwie jako przymusowe należności za oferowane świadczenia nakładane przez władze publiczne na obywatela i z tej też przyczyny winny być ustalone na poziomie wydatków (wyrok NSA z 3 kwietnia 2012 r. I OSK 2315/11; wyrok NSA z 31 stycznia 2014 r. I OSK 2580/13). Dla ustalenia opłaty w trybie art. 58 ust. 1 ustawy konieczne jest uwzględnienie wyliczenia kosztów pobytu dzieci w żłobku (wydatków ponoszonych przez gminę na pobyt wszystkich dzieci) składających się na przedmiotową opłatę. Opłata ta następnie winna być odniesiona do ilości dzieci i rozłożona na cały dzienny okres pobytu. Ekwiwalentność świadczeń sprowadza się do zapewnienia dzieciom pobytu w żłobku prowadzącym zgodną z prawem działalność z jednej strony oraz do uiszczenia prawidłowo ustalonej opłaty za pobyt z możliwością zaznajomienia się z jej kalkulacją, której podstawą są ponoszone przez gminę koszty (wydatki) na ten cel. W ocenie organu nadzoru, ustalona opłata za pobyt dziecka w żłobku stanowić powinna świadczenie partycypujące w kosztach wykonywanych przez żłobek usług opiekuńczych, a zatem oczywistym jest, że nie może być ona różna dla poszczególnych dzieci korzystających z tych samych (identycznych) świadczeń tylko z powodu kryterium miejsca zamieszkania dziecka.

Mając na względzie powołaną zasadę ekwiwalentności opłat za pobyt dziecka w żłobku, stwierdzić należy, że przepisy art. 58 ust. 1 ustawy upoważniają radę gminy wyłącznie do ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie. Natomiast nie upoważniają one rady do różnicowania przedmiotowej opłaty w zależności od miejsca zamieszkania dziecka. Ustawodawca przewidział możliwość zróżnicowania wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku jedynie poprzez zastosowanie częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia jednakowej dla wszystkich opłaty, w przypadku spełnienia warunków określonych w uchwale podjętej na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy.

Nadmienić należy, że powyższe stanowisko Wojewody Wielkopolskiego zostało już zaprezentowane organom Gminy Kobyła Góra w rozstrzygnięciu nadzorczym z 11 października 2024 r. znak: NP-II.4131.1.259.2024.4 (opubl. w Dz. Urz. Woj. Wielk. pod poz. 8481). Organ nadzoru, powołując się na tożsamą argumentację prawną, stwierdził wówczas nieważność § 1 pkt 1 uchwały nr V/29/24 Rady Gminy Kobyła Góra z dnia 13 września 2024 r. zmieniającej uchwałę Rady Gminy Kobyła Góra nr XII/86/15 z dnia 30 września 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku, zwolnienia od ponoszenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, dodatkowej opłaty za wydłużony wymiar opieki w żłobku, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie - w zakresie zwrotu różnicującego wysokość opłaty za pobyt dziecka w żłobku w zależności od tego, czy dziecko zamieszkuje na terenie Gminy Kobyła Góra (ustalono ją na poziomie 1000 zł), czy też poza terenem tej gminy (1500 zł).

W konsekwencji uprawomocnienia się powyższego rozstrzygnięcia nadzorczego, do obrotu prawnego wszedł przepis § 1 uchwały zmienianej w następującym brzmieniu: „Ustala się w żłobku, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Kobyła Góra 1) opłatę miesięczną stałą w wysokości 1000,00zł (słownie: tysiąc złotych 00/100) za pobyt dziecka”. Ponowna nowelizacja tego przepisu dokonywana badaną uchwałą zmieniającą polega zatem nie tylko na zmianie wysokości opłaty, ale także na dodaniu określenia dziecka „zamieszkałego na terenie Gminy Kobyła Góra”. Zdaniem organu nadzoru, dodanie tego zwrotu do nowelizowanego przepisu pozostaje w istotnej sprzeczności z normą kompetencyjną wynikającą z art. 58 ust. 1 ustawy. Raz jeszcze należy podkreślić, że ustawodawca w powołanym przepisie upoważnił radę gminy do określenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku, jednakże nie daje on żadnej podstawy do różnicowania, czy też dookreślania tej opłaty w zależności od jakichkolwiek przesłanek, w tym od miejsca zamieszkania dziecka.

Ponadto należy zauważyć, że kwestionowanym zwrotem ograniczono możliwość ponoszenia odpłatności za pobyt w żłobku, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Kobyła Góra, jedynie dzieci zamieszkałych na terenie Gminy Kobyła Góra. Znowelizowana w taki sposób uchwała zmieniana nie przewidywałaby żadnej opłaty dla dzieci zamieszkałych poza Gminą Kobyła Góra, co w istocie zamykałoby tej grupie dzieci drogę do korzystania z usług tego żłobka. Tymczasem ani ustawa, ani statut Gminnego Żłobka „Bajkowo” w Mąkoszycach przyjęty uchwałą nr XI/85/25 Rady Gminy Kobyła Góra z dnia 25 marca 2025 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 3555) takiej możliwości nie wyklucza. W powołanym statucie żłobka wskazuje się jedynie na pierwszeństwo przyjęcia dzieci zamieszkałych na terenie Gminy Kobyła Góra (§ 4 ust. 4 pkt 1), co przecież nie oznacza zakazu przyjmowania dzieci zamieszkałych poza tą gminą w przypadku, gdy w żłobku nadal pozostają wolne miejsca. Tym samym wszyscy rodzice dzieci chcących skorzystać z usług żłobka, niezależnie od miejsca ich zamieszkania, muszą mieć zagwarantowaną realną możliwość ponoszenia obowiązkowej (art. 23 ustawy) opłaty za pobyt dziecka w żłobku, co powinno znaleźć stosowne odzwierciedlenie w uchwale ustalającej wysokość przedmiotowej opłaty.

W świetle powyższego zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 1 pkt 1 badanej uchwały zmieniającej w zakresie zwrotu: „zamieszkałego na terenie Gminy Kobyła Góra”, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 58 ust. 1 ustawy.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kobyła Góra

Wójt Gminy Kobyła Góra