



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 sierpnia 2022 r.

Poz. 5092

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.673.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lipca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/847/2022 Rady Miasta Chorzów z dnia 23 czerwca 2022 r. o zmianie uchwały Nr XIX/313/20 Rady Miasta Chorzów z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobkach utworzonych przez Miasto Chorzów, ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat, w części określonej w § 1 w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 1 ust. 2 uchwały Nr XIX/313/20 Rady Miasta Chorzów z dnia 27 lutego 2020 r. w zakresie wyrazu „rozpoczęta”, jako sprzecznej z art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 75), dalej jako „ustawa” w związku z art. 32 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2022 r. Rada Miasta Chorzów, działając na podstawie m. in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 58 ust. 1 ustawy, podjęła uchwałę Nr LI/847/2022 o zmianie uchwały Nr XIX/313/20 Rady Miasta Chorzów z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobkach utworzonych przez Miasto Chorzów, ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.

Podejmując niniejszą uchwałę Rada Miasta Chorzów wprowadziła zmianę w § 1 ust. 2 uchwały pierwotnej. W przepisie tym Rada ustaliła w żłobkach utworzonych przez Miasto Chorzów dodatkową opłatę za każdą rozpoczętą godzinę opieki ponad 10 godzinny wymiar dzienny w wysokości 25 zł.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 28 czerwca 2022 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała jest w części niezgodna z prawem. Przedmiotowa uchwała wprowadziła bowiem dodatkową opłatę za każdą rozpoczętą godzinę opieki powyżej 10 godzinnego wymiaru dziennego w wysokości 25 zł, co oznacza, że wprowadzona opłata dodatkowa ma charakter ryczałtu. Tymczasem w ocenie organu nadzoru wysokość tej opłaty powinna odpowiadać rzeczywistym kosztom pobytu dziecka w żłobku, a zatem powinna być odpowiednia do kosztu świadczenia udzielanego przez gminną jednostkę organizacyjną powołaną do realizacji tego zadania stojącego przed gminą.

Podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały stanowią przepisy art. 58 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2 ustawy. Zgodnie z 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 natomiast 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. Należy zauważyć, że przepis art. 58 ust. 1 ustawy upoważnia radę gminy do określenia opłaty

pobytowej oraz opłaty pobytowej przy wydłużonym wymiarze opieki w konkretnej wysokości, jednakże nie daje on żadnej podstawy do jej różnicowania w zależności od jakichkolwiek czynników. Jedyńm sposobem wpływania na jej ostateczną wysokość jest instrument przewidziany art. 59 ust. 2 ustawy upoważniający radę do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ich ponoszenia. Konstrukcja ww. przepisów pozwala więc jedynie na określenie jednej konkretnej wysokości opłaty.

Wskazać należy, że wysokość opłaty, o której mowa w art. 58 ust. 1 ustawy stanowi koszt pobytu dziecka w żłobku - jest to koszt ponoszony przez rodziców za usługę świadczoną przez gminną jednostkę budżetową jaką jest żłobek. Tego rodzaju usługi dają podstawę do przyjęcia cywilnoprawnej zasady ekwiwalentności świadczeń w tym zakresie. Oznacza to, że ciężar ponoszenia opłaty może mieć miejsce tylko w takim stopniu i zakresie, w jakim dziecko korzysta z rodzajowo oznaczonego świadczenia - pobytu w żłobku. Partycypacja rodziców w kosztach pobytu dziecka w żłobku powinna zatem odpowiadać rozmiarom i zakresowi świadczenia, z którego dziecko korzystało w danym okresie (vide: wyrok NSA z 30 listopada 2010 r., sygn. akt: I OSK 950/10). Interpretacja art. 58 ust. 1 w kontekście art. 12 ust. 1 ustawy skłania do przyjęcia poglądu, iż opłata z tytułu „zapewnienia opieki nad dzieckiem w wymiarze do 10 godzin dziennie względem każdego dziecka” przyjęta przez Radę, jako stała opłata miesięczna, obejmuje wszystkie koszty związane z prowadzeniem placówki (a więc również te, które nie zależą od faktycznej długości dziennego pobytu dziecka w żłobku). Jednakże zdaniem organu nadzoru stawka opłat za świadczenia udzielane przez żłobek ponad przyjęty w uchwale wymiar 10 godzin dziennie powinna uwzględniać różnice pomiędzy zakresem, w jakim rodzice dziecka korzystają z usług żłobka, a więc z uwagi na specyfikę świadczonych usług, chodzić tu będzie w zasadzie o faktyczną ilość godzin, jaką dziecko przebywa w żłobku ponad wskazany wyżej wymiar.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem organu nadzoru brak podstaw do określenia jednakowej stawki opłaty za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dla wszystkich rodziców, których dzieci uczęszczają do żłobka. Prowadzi to bowiem do sytuacji, w której taka sama opłata naliczana jest za czas pobytu dziecka przekraczający o minutę wskazany wyżej wymiar czasu jak i za jego przekroczenie o pełną godzinę. Takie bowiem działanie godzi również w art. 32 Konstytucji RP i w wynikającą z niego zasadę równości. W ocenie organu nadzoru opłata ta powinna zostać ustalona za okres faktycznego pobytu dziecka w żłobku, a nie za czas rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w żłobku.

W ocenie organu nadzoru zatem ustalona opłata za pobyt dziecka w żłobku, przekraczający przyjęte w uchwale 10 godzin dziennie, stanowić powinna świadczenie partycypujące w kosztach wykonywanych przez żłobek usług opiekuńczych – istotą jej jest ustalenie „ekwiwalentnej” opłaty za pobyt dziecka w placówce. Opłata ta nie może być wyrazem jedynie arbitralnego stanowiska podmiotu ustalającego jej wysokość, lecz musi wynikać z określonych ustaleń i mieć umocowanie w wyliczeniach ekonomicznych. Konkludując, należy stwierdzić, że ustalenie opłaty dodatkowej za ponadnormatywny czas pobytu dziecka w placówce w postaci quasi ryczałtu, jak ma to miejsce w kwestionowanej uchwale, stanowi istotne naruszenie art. 58 ust. 1 ustawy.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – w części określonej w *petitum*, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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

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

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz