



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 9 sierpnia 2022 r.

Poz. 5176

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.658.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 sierpnia 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 395/LIII/2022 Rady Miejskiej w Szczekocinach z dnia 4 lipca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Żłobku utworzonym przez Gminę Szczekociny oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie, w części określonej w:

- § 1, § 4 zdanie drugie i § 5 uchwały, 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 2022 r. poz. 1324), dalej jako „ustawa”;

- § 3 w zakresie wyrazu "rozpoczętą", jako sprzecznej z art. 58 ust. 1 ustawy w związku z art. 32 Konstytucji RP.

### **Uzasadnienie**

Na sesji dnia 4 lipca 2022 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 58 ust. 1 ustawy, Rada Miejska w Szczekocinach podjęła uchwałę nr 395/LIII/2022 w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Żłobku utworzonym przez Gminę Szczekociny oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie (dalej jako „uchwała”).

W § 1 uchwały ustalono opłaty, jakie ponosić będą rodzice dziecka przebywającego w Żłobku prowadzonym przez Gminę Szczekociny, to jest: opłatę za pobyt dziecka w Żłobku, opłatę dodatkową za wydłużony na wniosek rodzica wymiar opieki nad dzieckiem w Żłobku oraz opłatę za codzienne wyżywienie dziecka w Żłobku.

Przepisem § 2 uchwały Rada ustaliła miesięczną opłatę za pobyt dziecka w Żłobku w wymiarze do 10 godzin dziennie w wysokości 500,00 zł, zaś w § 3 uchwały ustalono opłatę dodatkową, za wydłużony, ponad 10 godzinny pobyt dziecka w żłobku, za każdą rozpoczętą godzinę w wysokości 25,00 zł.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 7 lipca 2022 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała jest w części niezgodna z prawem. W § 1 uchwały Rada ustaliła opłaty, jakie ponosić będą rodzice dziecka przebywającego w Żłobku prowadzonym przez Gminę Szczekociny. Przepis ten stanowi powtórzenie przepisów ustawy, połączone z ich nieuprawnioną modyfikacją, bowiem rodzaje opłat pobieranych za pobyt dziecka w żłobku zostały wymienione w art. 58 ust. 1 ustawy, stanowiącym katalog zamknięty. Wskazana w nim podstawa prawna do podjęcia przez Radę niniejszej uchwały nie upoważnia rady do określania rodzajów pobieranych opłat a jedynie do ustalenia ich wysokości (w przypadku opłaty za wyżywienie jest to opłata maksymalna). Tym samym nie ma podstaw do określania w uchwale jakie opłaty będą pobierane, jako że wynika to wprost z ustawy.

Przedmiotowa uchwała wprowadziła również dodatkową opłatę za każdą rozpoczętą godzinę opieki powyżej wymiaru określonego w § 2 uchwały w wysokości 25 zł, co oznacza że wprowadzona opłata dodatkowa ma charakter ryczałtu, a tymczasem 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.

Jak wskazano wyżej, podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały stanowią przepisy art. 58 ust. 1 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.

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. W ocenie organu nadzoru opłata ta powinna zostać ustalona za okres faktycznego pobytu dziecka w żłobku, a nie za czas obejmujący również rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w żłobku (niezależnie od tego czy oznacza to dodatkową minutę, czy pięćdziesiąt dziewięć minut pobytu).

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.

Z kolei w § 5 uchwały Rada wprowadziła zasadę, zgodnie z którą w razie nieobecności dziecka w Żłobku, opłata za wyżywienie dziecka ulega proporcjonalnemu zmniejszeniu, zaś rodzice zobowiązani są do niezwłocznego powiadomienia organów Żłobka o przewidywanym okresie nieobecności dziecka. Natomiast zgodnie z przepisem § 4 zdanie drugie uchwały opłatę wnosi się w terminie do dnia 22-go następnego miesiąca.

Jak już podnoszono wcześniej, przepis art. 58 ust. 1 ustawy stanowi, że 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 zatrudnionego przez gminę oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustala rada gminy w drodze uchwały. Z treści tego przepisu wynika w sposób wyraźny, że ustawodawca pozostawił w gestii organu stanowiącego gminy jedynie kwestię ustalenia wysokości ww. opłat, natomiast z upoważnienia ustawowego nie wynika uprawnienie rady do ustalenia trybu i zasad ich pobierania. Kwestia pobierania opłat za pobyt dziecka w żłobku, w tym określenia terminu wnoszenia opłat i ich rozliczania, winna być regulowana w umowie cywilnoprawnej zawieranej pomiędzy gminą prowadząca żłobek a opiekunem prawnym dziecka. Zatem kwestionowane przepisy § 4 i § 5 uchwały, jako wykraczające poza delegację ustawową należy uznać za zbędne powyższej uchwale i jednocześnie wykraczające poza delegację ustawową.

W opinii organu nadzoru, podniesione wyżej zarzuty należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia

2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.* Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 395/LIII/2022 Rady Miejskiej w Szczekocinach z dnia 4 lipca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Żłobku utworzonym przez Gminę Szczekociny oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie – w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia, 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**