

**UCHWAŁA NR XLIV/29/2022
RADY GMINY KRZYŻANOWICE**

z dnia 24 maja 2022 r.

**w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka, wysokości maksymalnej opłaty za wyżywienie
w żłobku w Tworkowie.**

Na podstawie art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U.2022.559), art. 12 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz.U.2021.75) po przeprowadzeniu konsultacji społecznych.

**Rada Gminy Krzyżanowice
uchwala, co następuje:**

§ 1. 1. Wysokość opłaty za pobyt dziecka w wymiarze 10 godzin dziennie w żłobku (opłaty stałej) wnoszonej przez rodziców dziecka korzystającego z opieki w jednostce ustala się w wysokości 700 zł miesięcznie.

2. Ustala się dodatkową opłatę po przekroczeniu 10 godzin dziennie, za wydłużony wymiar opieki w wysokości 25 zł za każdą rozpoczętą godzinę.

3. Ustala się maksymalną wysokość ponoszonej przez rodziców obowiązkowej opłaty za wyżywienie za każdy dzień pobytu w kwocie 12 zł.

§ 2. Traci moc Uchwała Nr XI/79/2019 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka, wysokości maksymalnej opłaty za wyżywienie w żłobku w Tworkowie.

§ 3. Wykonanie Uchwały powierza się Wójtowi Gminy Krzyżanowice.

§ 4. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 roku.

Przewodniczący Rady Gminy

Brunon Chrzibek

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 58 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 Rada Gminy w drodze Uchwały ustala wysokość opłaty za pobyt dziecka w żłobku oraz wysokość maksymalnej opłaty za wyżywienie. W związku z tym podjęcie stosownej uchwały jest uzasadnione.



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.576.2022

Katowice, dnia 30 czerwca 2022 r.

Rada Gminy Krzyżanowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XLIV/29/2022 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 24 maja 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka, wysokości maksymalnej opłaty za wyżywienie w żłobku w Tworkowie, w części określonej w § 1 ust. 2 w zakresie wyrazu "rozpoczętą", jako sprzeczną 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 dnia 24 maja 2022 r. Rada Gminy Krzyżanowice, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 12 ust. 2 i 3 oraz art. 58 ust. 1 ustawy, podjęła uchwałę Nr XLIV/29/2022 w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka, wysokości maksymalnej opłaty za wyżywienie w żłobku w Tworkowie.

Przepisem § 1 ust. 1 uchwały Rada ustaliła miesięczną opłatę za pobyt dziecka w wymiarze 10 godzin dziennie w żłobku (opłatę stałą) wnoszoną przez rodziców dziecka korzystającego z opieki w jednostce w wysokości 700 zł miesięcznie, zaś w § 1 ust. 2 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 31 maja 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 wymiaru określonego w § 1 ust. 1 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. Jedynym 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.

W opinii organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut 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/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XLIV/29/2022 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 24 maja 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka, wysokości maksymalnej opłaty za wyżywienie w żłobku w Tworkowie, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego