

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
44-100 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2
WYDZIAŁ III
tel. (32) 238-98-30

Dnia **15 października 2020 r.**
Sygn. akt III SA/GI 499/20

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

WPŁYNĘŁO
KANCELARIA OGÓLNA
URZĄD MIASTA PIEKARY ŚLĄSKIE

19. 10. 2020

Ilość załączników

Podpis 59 576

Przydzielono

Prezydent Miasta

Radca prawny Aleksandra Broda
Urząd Miasta Biuro Prawne
ul. Bytomska 84
41-940 Piekary Śląskie

DOREČZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia Sędziego z dnia 12 października 2020 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Pani – jako pełnomocnikowi strony skarżącej - odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 29 września 2020 r. wydanego na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

SPECJALISTA

Anna Wandloch



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Barbara Orzepowska-Kyć
Sędzia WSA Barbara Brandys-Kmiecik
Sędzia WSA Małgorzata Jankiewicz (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 29 września 2020 r.
sprawy ze skargi Gminy Piekary Śląskie
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego
z dnia 3 czerwca 2020 r. nr NPII.4131.1.554.2020
w przedmiocie ustalenia opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Piekarach
Śląskich

- 1) uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze,
- 2) zasądza od Wojewody Śląskiego na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł
(słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów
postępowania.



Na oryginał właściwie podpisany
Za zgodność z oryginałem
SPECIALISTA
Anna Wandoch

UZASADNIENIE

Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym z 3 czerwca 2020r. nr NPII.4131.1.554.2020, wydanym na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) Wojewoda Śląski stwierdził nieważność uchwały Nr XXI/255/20 Rady Miasta Piekary Śląskie z 29 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XV/172/15 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 29 października 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Piekarach Śląskich, w całości, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 326 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

W uzasadnieniu wskazał, że na sesji 29 kwietnia 2020 r. Rada Miasta Piekary Śląskie podjęła uchwałę Nr XXI/255/20 w sprawie zmiany Uchwały Nr XV/172/15 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 29 października 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Piekarach Śląskich. Jako podstawę prawną do jej podjęcia Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 58 ust. 1, art. 59 ust. 1 ustawy.

Mocą § 1 zaskarżonej uchwały dodano ust. 4 do § 1 uchwały Nr XV/172/15 z 29 października 2015 r., nadając mu następującą treść:

4. W przypadku braku możliwości zapewnienia dziecku pobytu w żłobku z powodu siły wyższej, w tym ogłoszenia na terenie Gminy Piekary Śląskie stanu epidemii lub klęski żywiołowej, w okresie występowania takiej sytuacji opłata miesięczna za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Piekarach Śląskich wynosi 200 zł miesięcznie.

W toku badania jej legalności organ nadzoru stwierdził, że została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, albowiem treść § 1 uchwały jest sprzeczna z art. 59 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Organ wskazał, że 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. Natomiast z przepisu art. 59 ust. 1 i 2 ustawy wynika, że opłaty, o których mowa w art. 58 ust. 1, z tytułu korzystania ze żłobka i klubu dziecięcego utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz z usług dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostki samorządu terytorialnego są wnoszone przez rodziców na rzecz odpowiednio gminy, powiatu lub województwa. Rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.

Organ nadzoru podkreślił, iż art. 59 ust. 2 ustawy zawiera delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały wyłącznie w przedmiocie określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia ww. opłat, które należy traktować jako odpłatność za świadczenie oferowane na rzecz obywatela, a która winna być jego ekwiwalentem. Opłata stanowi zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia wzajemnego oferowanego przez żłobek (klub dziecięcy, dziennego opiekuna). W przypadku, gdy nie jest możliwe skorzystanie z wyżej wymienionych świadczeń, podmiot na rzecz którego uiszczono opłaty za te świadczenia jest zobowiązany do ich zwrotu.

Dodatkowo, organ nadzoru wskazał, iż zgodnie z art. 487 § 2 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.) - umowa jest wzajemna, gdy obie strony zobowiązują się w taki sposób, że świadczenie jednej z nich ma być odpowiednikiem świadczenia drugiej. Natomiast w art. 495 § 1 Kodeksu cywilnego wskazano, że jeżeli jedno ze świadczeń wzajemnych stało się niemożliwe wskutek okoliczności, za które żadna ze stron odpowiedzialności nie ponosi, strona, która miała to świadczenie spełnić, nie może żądać świadczenia wzajemnego, a w wypadku, gdy je już otrzymała, obowiązana jest do zwrotu według przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu. Niemożliwość świadczenia musi dotyczyć świadczeń objętych umową, nadto musi to być niemożliwość obiektywna, a nie subiektywna. Może być ona spowodowana np. epidemią, operacją wojenną, strajkami generalnymi, różnego rodzaju klęskami żywiołowymi, czy nadzwyczajną, szczególnie głęboką zmianą sytuacji gospodarczej.

Organ nadzoru zaznaczył, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Dla potwierdzenia swego stanowiska, organ odwołał się do uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt ISAWr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jeżeli żłobki nie mogą realizować swoich świadczeń (dochodzi do niewykonania umowy z przyczyn, za którą żadna ze stron nie ponosi odpowiedzialności), to nie mogą żądać świadczenia wzajemnego (uiszczenia opłat) za okres, w którym niemożliwe było korzystanie z placówek. W związku z powyższym, bezprzedmiotowa jest wprowadzona niniejszą uchwałą opłata w przypadku, gdy żłobek nie świadczy usług opieki nad dziećmi. Rada jest jedynie upoważniona do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia ww. opłat. Zwrot opłaty powinien zostać dokonany w oparciu o wyżej już powołany art. 495 § 1 Kodeksu cywilnego.

Konkludując organ stwierdził, że Rada Miasta Piekary Śląskie nie posiada kompetencji do podjęcia przedmiotowej uchwały, co oznacza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Organ podkreślił również, że przepis art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy, zawierający delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku, ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat, nie upoważnia Rady do określenia ww. opłat i warunków w konkretnie wskazanym żłobku. Na podstawie powołanego przepisu rada gminy powinna ustalić ww. opłaty i warunki w żłobkach utworzonych

przez jednostki samorządu terytorialnego, nie zaś dotyczące konkretnych placówek, nawet w przypadku, gdy w chwili podjęcia przedmiotowej uchwały gmina prowadzi wyłącznie jeden żłobek. Powyższe oznacza, że uchwała Nr XV/172/15 Rady Miasta Piekary Śląskie z 29 października 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Piekarach Śląskich, powinna mieć nieograniczony czas obowiązywania, a określone w niej zasady powinny znaleźć zastosowanie zarówno aktualnie działających żłobków, jak i w takich, które zostaną utworzone w przyszłości. Przepisy uchwały skierowane tylko do jednej jednostki pozbawiają akt cech generalności i abstrakcyjności. Tym samym treść uchwały objętej rozstrzygnięciem nadzorczym (jak również uchwały Nr XV/172/15 Rady Miasta Piekary Śląskie z 29 października 2015 r.), narusza istotnie prawo.

Zdaniem organu, za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie.

Z tym rozstrzygnięciem nie zgodziła się Gmina Piekary i wywiodła skargę do tut. Sądu, w której zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego, a to:

1. art. 59 ust. 2 ustawy z 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi do lat 3 (zwana dalej jako „ustawa”) przez jego błędne zastosowanie oraz przyjęcie, iż treść § 1 ust. 4 uchwały nr XXI/255/20 Rady Miasta w Piekarach Śląskich z 29 kwietnia 2020r. stanowi określenie warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat, podczas gdy zakwestionowany zapis § 1 ust. 4 rzeczony uchwały nie stanowi takiego zwolnienia, a stanowi rozróżnienie wysokości opłaty w przypadku przejściowego braku możliwości zapewnienia opieki w żłobku,

2. art. 58 ust. 1 ustawy przez jego błędną wykładnię polegającą na wadliwym przyjęciu, iż wskazany przepis zobowiązuje oraz upoważnia radę gminy do określenia wyłącznie jednej wysokości opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy, podczas gdy wskazany przepis nie uniemożliwia radzie gminy określenia różnej wysokości opłaty, a jednocześnie rozróżnienie wysokości takiej opłaty nie stanowi zwolnienia częściowego lub całkowitego od ponoszenia opłat, jak również przez nieprawidłowe przyjęcie, iż opłata ta nie może być tak skalkulowana, by zapewniała

zwrot ponoszonych wydatków ściśle związanych z pobytem dzieci, co w konsekwencji doprowadziło do błędnego przyjęcia, że ekwiwalentność świadczeń uwzględniana do wyliczenia wskazanej w tym przepisie opłaty oznacza zawsze równowartość świadczeń jako odpłatności za godziny pobytu dziecka w żłobku.

3. art. 495 § 1 Kodeksu cywilnego przez jego błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, iż przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, podczas gdy wbrew założeniu organu przepis ten ma charakter dyspozytywny a może być rozumiany jako bezwzględnie obowiązujący jedynie w tym znaczeniu, że do jego zastosowania dochodzi wówczas, gdy strony umowy nie postanowiły inaczej albo w ogóle nie ułożyły kwestii nim uregulowanej, a tym samym wbrew twierdzeniom organu, skutki niemożliwości świadczenia wywołanej siłą wyższą podlegają swobodzie stron a wskazany przepis art. 495 § 1 Kodeksu cywilnego nie stanowi samodzielnej podstawy do jego zastosowania w przypadku, gdy rada gminy stosowną uchwałą określiła wysokość takiej opłaty za pobyt dziecka w żłobku w trybie art. 58 ust. 1 ustawy,

4. art. 353¹ Kodeksu cywilnego w zw. z art. 58 ust. 1 ustawy przez jego niewłaściwe niezastosowanie podczas, gdy opłata za korzystanie ze żłobka ma charakter cywilnoprawny, co upoważnia strony stosunku cywilnoprawnego do uregulowania treści opłaty również w przypadku czasowego przestoju działalności żłobka,

5. art. 85 w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy z 08 marca 1990r. o samorządzie gminnym przez:

1) ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż organ nadzoru jest uprawniony do dokonywania kontroli jednostki samorządu terytorialnego (w tym uchwał organów stanowiących tych jednostek) również przez inne kryteria niż zgodność z prawem;

2) przekroczenie granic ustawowego upoważnienia do kontroli działalności jednostki samorządu terytorialnego polegające na dokonaniu oceny zapisów uchwały nr XXI/255/20 RM w Piekarach Śląskich z 29 kwietnia 2020r. w oparciu o inne kryteria niż zgodność z prawem, w tym dokonanie oceny zasadności świadczenia wzajemnego, za okres w którym niemożliwe było korzystanie ze żłobka, jak również wskazanie, że żłobki nie mogą żądać świadczenia wzajemnego, za wskazany okres przestoju działalności żłobka, jak również wskazanie obowiązku

zwrotu tak pobranej opłaty w związku z przestojem żłobka w oparciu o przepisy art. 495 § 1 Kodeksu cywilnego, podczas gdy organ nadzoru nie posiada kompetencji do rozstrzygania powyższych kwestii, w tym nie jest on uprawniony do przesądzania o obowiązku zwrotu świadczeń i wskazywania podstawy prawnej takiego zwrotu, organ nadzoru nie posiada kompetencji do określania, jakim podmiotom przysługuje roszczenie w związku z przestojem działalności żłobka;

3) ich zastosowanie w sytuacji, gdy uchwała nr XXI/255/20 Rady Miasta w Piekarach Śląskich z 29 kwietnia 2020r. nie jest sprzeczna z prawem a podstawa do ustalenia wysokości opłaty wynika bezpośrednio z treści przepisów prawa materialnego, tj. art. 58 ust. 1 ustawy.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o oddalenie skargi. Podniósł, że Gmina Piekary Śląskie - jako strona skarżąca - nie wykazała w dostateczny sposób niezgodności kwestionowanego rozstrzygnięcia z przepisami prawa, nie zostało wskazane choćby w sposób bardzo ogólny, na czym zdaniem strony polegało naruszenie przez organ nadzoru prawa lub interesu prawnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 oraz art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. - zwanej dalej "p.p.s.a.") wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, przy czym uwzględniając skargę na akty lub uchwały podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Stosownie do art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego jako akty prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) mają charakter generalny, abstrakcyjny i obejmują swoim zasięgiem wszystkie podmioty funkcjonujące na obszarze swojego obowiązywania. Ponieważ zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, w

razie stwierdzenia, że istotnie narusza prawo, art. 94 ust. 1 u.s.g. zezwala na stwierdzenie jej nieważności przez sąd administracyjny w całości lub w części, nawet jeżeli od czasu podjęcia uchwały upłynął rok.

Przechodząc na grunt zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego zauważyć trzeba, że zadania, dla realizacji których gminy zostały powołane określa ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020, poz. 713). W myśl jej art. 7 ust. 1 zaspokajanie zbiorowych potrzeb jej mieszkańców należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne to sprawy wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 7 ust. 1 pkt 6a ustawy o samorządzie gminnym). Stosownie do art. 8 ust. 2 ustawy z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.) zakładanie i utrzymanie żłobków należy do zadań gminy. Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 326) – dalej powoływana także jako „ustawa”, żłobki i kluby dziecięce mogą tworzyć i prowadzić gminy. W myśl art. 8 ust. 2 tej ustawy gmina tworzy żłobki i kluby dziecięce w formie gminnych jednostek budżetowych. W żłobku zapewnia się wyżywienie przebywającym w nim dzieciom (art. 22 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3). W myśl zaś art. 23 ustawy rodzice są zobowiązani do ponoszenia opłat za pobyt oraz wyżywienie dzieci w żłobku lub klubie dziecięcym. Według art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 - 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.

W zaskarżonym rozstrzygnięciu Wojewoda stwierdził, że opłata ponoszona przez rodziców ma charakter cywilnoprawny, jednak bliżej tego poglądu nie uzasadnił. Natomiast ani zaskarżona uchwała zmieniająca, ani pierwotna uchwała nią zmieniana nie zawierają bliższych regulacji na temat tego, na jakiej zasadzie i podstawie odbywa się umieszczenie dziecka w żłobku. Nawet jednak zakładając, że następuje to na podstawie umowy zawartej między Gminą a opiekunem prawnym dziecka, zauważyć trzeba, że w takim wypadku swoboda umów charakterystyczna dla stosunków cywilnoprawnych ogranicza się do woli jej zawarcia, natomiast

warunki, na jakich to następuje nie podlegają już tej swobodzie i wynikają z uchwały Rady Miasta co do wysokości odpłatności za pobyt, pobyt przekraczający 10 godzin i opłaty za wyżywienie. W istocie jest to bardziej potwierdzenie przyjęcia do wiadomości przez opiekuna prawnego zasad korzystania ze żłobka przez dziecko i zobowiązanie do ich przestrzegania, w tym ponoszenia opłat, niż wyraz swobodnego kształtowania stosunku prawnego.

Zatem prawnie regulowana wysokość wspomnianych należności, niemożność negocjowania ich kwoty wskazują, że mają one raczej charakter publicznoprawny. Opłaty te wynikają bowiem z przepisów publicznego prawa administracyjnego, a nie prawa cywilnego.

Jak już wyżej wskazano, stosownie do 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.

Z cytowanego przepisu wynika, że rada posiada kompetencję do ustalania powyższych opłat, nie wynika zaś, aby musiała każdą z nich ustalić tylko w jednej wysokości. Rada gminy nie naruszyła więc prawa, gdy zróżnicowała jedną z nich uwzględniając kryterium przedmiotowe i ogólne (stan epidemii lub klęski żywiołowej). Natomiast art. 59 ust. 2 ustawy w brzmieniu: Rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat, nie stanowił podstawy prawnej zaskarżonej uchwały. Wskazuje to, że zamiarem rady gminy nie było udzielenie obniżki, lecz ustalenie drugiej wysokości opłaty. Zasadnym okazał się zatem zarzut wyrażony w pkt. 1 i 2 skargi.

Natomiast sam Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym wskazał, że za istotne naruszenie prawa należy uznać takie naruszenie, które „powoduje, że akt pozostaje w wyraźniej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją”. Zdaniem Sądu w niniejszej sprawie organ nadzoru nie wskazał przepisu, z którym zapis uchwały pozostawałby w sprzeczności, raczej odwrotnie –

istnieje przepis, który upoważnia radę do uchwalenia wysokości opłaty i nie zawiera ograniczenia, że może ona być ustalona tylko w jednej wysokości.

Charakter prawny opłat potwierdza treść art. 60 ust. 1 i 60a ustawy. Pierwszy z nich wprowadza możliwość udzielenia podmiotowi prowadzącemu żłobek dotacji z budżetu gminy, co wskazuje, że nie jest to opłata o charakterze cywilnoprawnym, gdyż wówczas byłaby skalkulowana na poziomie pokrywającym koszty. Drugi stanowi, że gminy, powiaty i województwa mogą zawierać porozumienia w sprawie zasad finansowania opieki zapewnianej w żłobku, klubie dziecięcym lub przez dziennego opiekuna dzieciom z terenu danej gminy, powiatu lub województwa. Natomiast zgodnie z art. 74 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmując prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.

Oдноśnie charakteru prawnego opłat za pobyt dzieci w żłobku wypowiedział się naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 23 czerwca 2020r. sygn. akt I FSK 1821/17, gdzie stwierdził, że „opłatę tę (tj. za pobyt dziecka w żłobku) zalicza się do środków publicznych stanowiących nieopodatkowane należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym (art. 60 pkt 7 ustawy o finansach publicznych). Należy zwrócić uwagę, że opłaty za pobyt dziecka w żłobku i wyżywienie nie podlegają regulacjom ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach, wynikają one bowiem z regulacji stosunków publicznoprawnych, gdzie nie obowiązuje pełna swoboda umów i możliwość indywidualnego ustalenia ceny. Wynika z tego, że pobieranie przez samorządy spornych opłat publicznych należy uznać za wykonywanie władztwa publicznego, nie zaś świadczenia usług na podstawie umów cywilnoprawnych. Strony tego stosunku nie mają bowiem pełnej swobody co do ustalania jego treści, ponieważ ograniczają je przepisy prawa administracyjnego.

5.4. Należy także zwrócić również uwagę na sformalizowany proces rekrutacji do publicznych żłobków. O przyjęciu lub nieprzyjęciu dziecka do przedszkola decyduje dyrektor danej placówki lub powołana komisja rekrutacyjna. Nadto zasady uczęszczania dzieci do przedszkoli wynikają ze stosunków uregulowanych w przepisach publicznego prawa administracyjnego (w przypadku odmowy przyjęcia

dziecka do placówki rodzicom przysługuje skarga do sądu administracyjnego włącznie), a nie w ramach prawa cywilnego. (...). Opłaty pobierane z tytułu opieki i wyżywienia dzieci do lat 3 uczęszczających do samorządowego żłobka w swym charakterze zbliżone są do daniny publicznej, a strony analizowanego stosunku prawnego nie mają pełnej swobody w ustaleniu ich wysokości (wysokość opłaty za pobyt i świadczenie ustalana jest w drodze stosownej uchwały rady gminy, podejmowanej w wykonaniu ustawowych obowiązków wynikających ze wspomnianej już ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3). Obowiązujące regulacje nadały pobieranej opłacie charakter symboliczny, nieekwiwalentny i ściśle regulowany przez przepisy prawa administracyjnego, co odróżnia ją od ceny."

Dla analizy przedmiotowego zagadnienia pomocny może okazać się także wyrok NSA z 23 sierpnia 2013r. o sygn. akt I OSK 943/13, w którym Sąd przyjął, że „opłata za pobyt dziecka w żłobku, o której mowa w art. 23 omawianej ustawy, może być tak skalkulowana by, w pewnym stopniu, uwzględniać również tzw. gotowość żłobka do świadczenia usług. Zapewnienie bowiem konkretnemu dziecku miejsca w żłobku, skutkuje tym, że niezależnie od tego, czy dziecko to z usług żłobka korzysta cały czas, czy też tylko częściowo, miejsce jego jest cały czas dla niego zarezerwowane. Podczas jego nieobecności nie może zostać udostępnione innemu dziecku, to zaś przekłada się w oczywisty sposób na ogólne koszty związane działalnością placówki."

Co prawda wyrażone wyżej tezy odnoszą się do możliwości ustalenia opłaty ryczałtowej za korzystanie ze żłobka i sytuacji, gdy dziecko przejściowo nie korzysta ze swego miejsca w żłobku niezależnie od przyczyny tego stanu rzeczy, podczas gdy treść uchwały odnosi się raczej do sytuacji, gdy dziecko nie korzysta z niego z uwagi na klęskę żywiołową lub stan epidemii, tym niemniej można z niego wysnuć ogólną tezę, że w takiej sytuacji rodzice mogą być obciążeni pewną opłatą, skoro nawet w tym przypadku powstają koszty utrzymania żłobka.

Również wykładnia celowościowa kwestionowanego zapisu wskazuje, że jest on dopuszczalny.

Notoryjnie wiadomym jest, że liczba miejsc w żłobkach jest niewspółmierna do potrzeb w tym zakresie. Fakt ten legł u podstaw uchwalenia ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, gdyż w poprzednim stanie prawnym funkcjonowanie żłobków uregulowane było w ustawie z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki

zdrowotnej (Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.). Natomiast z uzasadnienia projektu obecnie obowiązującej ustawy wynika, że podstawowymi celami ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 były: poprawa standardów funkcjonowania opieki nad dziećmi w tym wieku, wsparcie rodziców zarówno w planach prokreacyjnych, jak i w procesie wychowania dzieci, umożliwienie rodzicom i opiekunom dzieci podjęcia aktywności zawodowej, a więc w rezultacie zapewnienie opieki jak największej ilości dzieci (vide: uzasadnienie projektu ustawy – Sejm RP VI kadencji nr druku 3377).

Zdaniem Sądu podjęcie kwestionowanej uchwały może się przyczynić do poprawy sytuacji w zakresie dostępności do żłobków, gdyż gminy wspomagane przez rodziców w kosztach ich utrzymania w kryzysowych sytuacjach chętniej będą zwiększały liczbę żłobków lub dostępnych w nich miejsc, co przyczyni się do realizacji celu, jaki legł u podstaw uchwalenia ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech.

Odnosząc się zaś do zarzutu, że uchwała dotyczy Żłobka Miejskiego, a nie żłobków prowadzonych przez gminę Piekary Śląskie w ogóle, Sąd także go nie podzielił.

Wojewoda ocenia zgodność uchwały z prawem na dzień jej podjęcia. Faktem jest, że mimo, iż uchwała odnosi się konkretnego żłobka, to jednak dotyczy wszystkich żłobków, jakie gmina prowadzi w dacie podjęcia uchwały, zatem ma charakter powszechny. W sytuacji, gdy Gmina utworzy kolejną placówkę, wówczas dopiero potencjalnie mogłaby się pojawić niezgodność uchwały z prawem, jednak nie można już teraz analizować uchwały przez ten pryzmat, zwłaszcza, że gmina może zmienić treść omawianej uchwały, jeśli powstanie taka potrzeba na skutek utworzenia kolejnej placówki, o ile w ogóle będzie to miało miejsce.

Sąd nie uznał natomiast zasadności pkt. 5 skargi, gdyż wszystkie zarzuty Wojewody koncentrują się wokół niezgodności uchwały z prawem, jaką dostrzegł organ, a nie innych kryteriów.

Biorąc pod uwagę, że rozstrzygnięcie nadzorcze naruszało prawo materialne, tj. art. 58 ust. 1 i 59 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech, Sąd je uchylił na podstawie 148 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

Anna Wandach