



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 lutego 2012 r.

Poz. 765

### WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 505/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 grudnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński (sprawozdawca)  
Sędziowie: Sędzia WSA Lidia Serwiniowska  
Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski

Protokolant: Aneta Januszkiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 6 grudnia 2011 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miasta Zgorzelec  
z dnia 28 kwietnia 2011 r. nr 65/2011  
w przedmiocie ustalenia opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim

- I. stwierdza nieważność § 1 ust. 1–3 uchwały Rady Miasta Zgorzelec z dnia 28 kwietnia 2011 r. nr 65/2011;**
- II. nie orzeka w przedmiocie wykonania zaskarżonej uchwały;**
- III. zasądza od Miasta Zgorzelec na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

#### Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U., Nr 142, poz. 1592 ze zm.) zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu § 1 ust. 1–3 uchwały Rady Miasta Zgorzelec z dnia 28 kwietnia 2011 r., nr 65/2011 w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim, z powodu istotnego naruszenia art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. Nr 45, poz. 235 ze zm.); dalej: ustawa.

Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego stwierdzono, że przepisy § 1 ust. 1–3 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 58 ust. 1 ustawy. Rada Miasta ustaliła bowiem odpłatność za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w wysokości 150 zł miesięcznie za jedno dziecko (ust. 1). Opłatę za każde następne dziecko z tej samej rodziny ustalono

w wysokości 50% wskazanej stawki miesięcznej (ust. 2). Reguły ponoszenia opłaty miesięcznej dopełniono przepisem, zgodnie z którym nie podlega ona zwrotowi, pomimo nieobecności dziecka w przedszkolu (ust. 3).

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że ustalanie wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku – według stawek miesięcznych – narusza art. 58 ust. 1 ustawy, ponieważ wysokość tej opłaty powinna odpowiadać kosztom pobytu dziecka w żłobku, a więc świadczenia udzielanego przez zorganizowaną w tym celu gminną jednostkę budżetową. Cechy usług świadczonych przez żłobek miejski nadają im charakter świadczenia cywilnoprawnego, a zatem zastosowanie znajduje w tym przypadku zasada ekwiwalentności świadczeń, zgodnie z którą opłatę wnosi się za konkretne świadczenia i w relacji do konkretnych kosztów świadczenia usług. Konsekwencją tego założenia jest uznanie, że ciężar ponoszenia opłaty może mieć miejsce tylko w takim stopniu i zakresie, w jakim rodzic (opiekun prawny) korzysta z rodzajowo oznaczonego świadczenia – w tym przypadku umożliwienia pobytu dziecka w żłobku. Istotne jest zatem, aby pomiędzy wysokością ponoszonej opłaty a zakresem i rodzajem świadczonej rzeczywiście usługi występowała ekonomiczna równorzędność. Partycypacja rodziców (opiekunów prawnych) w kosztach pobytu dziecka w żłobku powinna zatem odpowiadać rozmiarom i zakresowi świadczenia, z którego dziecko korzystało w danym okresie. Stawka opłaty za świadczenia udzielane przez żłobek powinna uwzględniać istniejące różnice pomiędzy zakresem, w jakim rodzice dzieci korzystają z usług żłobka, przy czym – z uwagi na zwyczajowy zakres świadczeń udzielanych przez żłobek i wiek dzieci, chodzić tu będzie głównie o ilość godzin, jaką dane dziecko w tej placówce przebywa.

Brak zatem podstaw, zdaniem skarżącego, do przyjęcia w uchwale jednakowej stawki opłaty dla wszystkich rodziców, których dziecko przebywa w żłobku. Rodzic dziecka, które przebywa w żłobku 6 godzin niewątpliwie korzysta w mniejszym zakresie ze świadczeń udzielanych przez tę jednostkę w stosunku do rodzica, którego dziecko przebywa w żłobku przez 10 godzin.

Ponadto należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy i organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.), zakładanie i utrzymanie żłobków należy do zadań własnych gminy. Przepis ten uniemożliwia przeliczenie na rodziców i opiekunów dzieci, korzystających ze świadczeń udzielanych przez żłobek, kosztów utrzymania tej placówki. Jego wykładnia systemowa i funkcjonalna wskazuje na odrębność kosztów założenia i utrzymania żłobka od kosztów związanych z pobytym dziecka w żłobku. Wysokość opłaty ustalonej na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy powinna zatem odzwierciedlać rzeczywiste koszty związane z pobytym dziecka w żłobku. Z powyższego wynika, że przyjęcie kwoty stanowiącej opłatę w formie swoistego ryczałtu narusza konstrukcję i cel przepisu kompetencyjnego.

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 listopada 2010 r. I OSK 950/10, wskazując na utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, odnoszące się do charakteru prawnego opłat przewidzianych różnego rodzaju przepisami prawa. W uzasadnieniu wyroku z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. akt 6/06 TK wskazał, że „opłata charakteryzuje się cechami podobnymi do podatku, z tym że w przeciwieństwie do podatków jest świadczeniem ekwiwalentnym. W literaturze przedmiotu (zob. B. Brzeziński, Prawo podatkowe – zarys wykładu, Toruń 1995, s. 20) wskazano, że opłata, podobnie jak podatek, jest świadczeniem pieniężnym, ogólnym, bezzwrotnym, przymusowym; cechą charakterystyczną odróżniającą opłatę od podatku jest jednak jej odpłatność (podatek jest świadczeniem nieodpłatnym), tzn. że w zamian za opłatę podmiot ją uiszczający ma prawo żądać usługi, towaru lub działania ze strony organu publicznego. Opłaty pobierane są bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia, oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością. Oznacza to, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty, co odróżnia je od podatków i innych danin publicznych. Opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego). Jeżeli opłata pobierana jest w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi – nabywa cechy podatku”.

Należy mieć na uwadze, że dla skorzystania z usług świadczonych przez żłobek konieczne jest zawarcie umowy cywilnoprawnej. W tej umowie strony mogą przyjąć, że usługa nie polega na zapewnieniu opieki „do dziesięciu godzin” ale przewidywać konkretny wymiar godzin opieki w ciągu dnia pobytu dziecka. Wymiar ten może być znacząco niższy niż 10 godzin.

W świetle powyższego przyjęto, że stała miesięczna opłata za świadczenia udzielane przez Żłobek Miejski w Zgorzelcu nie może przybrać takiej formy, jaką wskazano w § 1 ust. 1 uchwały, gdzie przewidziano tylko jedną stawkę opłaty, niezależną od zakresu świadczeń, z jakich korzysta dane dziecko, a więc nie posiadającej cechy ekwiwalentności.

W ocenie organu nadzoru, uchwała podjęta na podstawie delegacji ustawowej art. 58 ust. 1 ustawy powinna wskazywać wymiar opłaty w powiązaniu z zakresem świadczeń udzielanych przez żłobek, natomiast sposób ustalenia opłaty przez Radę Miasta Zgorzelec zrywa związek między ekwiwalentnością a wysokością opłaty. Określenie opłaty jako miesięcznej opłaty stałej, pozostaje w sprzeczności z art. 58 ust. 1 ustawy w związku z art. 8 ust. 2 ustawy o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy i organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Przepisy § 1 ust. 2 i 3 uchwały, z uwagi na to, że odsyłają do ust. 1, a tym samym również przyjmują konstrukcję opłaty miesięcznej – również naruszają wskazane przepisy ustawowe.

W odpowiedzi na skargę Gmina Zgorzelec wniosła o umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego uzasadniając to uwzględnieniem skargi w całości.

Pismem z dnia 2 września 2011 r. Gmina Zgorzelec przedstawiła Sądowi uchwałę z dnia 30 sierpnia 2011 r., nr 91/2011 w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim. Wskazano, że podjęta uchwała, po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego uchyli zaskarżoną uchwałę z dnia 28 kwietnia 2011 r.

Pismem z dnia 12 września 2011 r. Sąd zwrócił się do Wojewody Dolnośląskiego o podanie, czy w związku z podjęciem przez Radę Miasta Zgorzelec w dniu 30 sierpnia 2011 r. uchwały nr 91/2011 pozbawiającej mocy prawnej uchwały będącej przedmiotem skargi, Wojewoda nadal skargę podtrzymuje, czy też ją cofa.

W odpowiedzi Wojewoda Dolnośląski podał, że w ocenie strony skarżącej brak jest podstaw do cofnięcia skargi.

Wskazano, że uchwała nr 65/2011 Rady Miasta Zgorzelec z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim weszła w życie dnia 23 czerwca 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Dolno. Nr 121, poz. 1937). W piśmie z dnia 27 września 2011 r. Burmistrz Miasta Zgorzelec oświadczył, że „w miesiącu lipcu 2011 r. zastosowano do naliczeń odpłatności za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim § 1 ust. 1–3 uchwały nr 65/2011”. Jednocześnie uchwała nr 91/2011 wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego (§ 5). Wywołuje skutek prospektywny, umożliwia dalsze stosowanie zaskarżonych przepisów do oceny prawidłowości naliczenia opłat za okres, w którym obowiązywała uchwała nr 65/2011.

W tej sytuacji strona skarżąca podtrzymała stanowisko wyrażone w skardze.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Według art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), dalej: p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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. Powyższy przepis nie określa jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że naruszenie prawa przejawia się przez podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Uchwała z dnia 28 kwietnia 2011 r., nr 65/2011 Rady Miasta Zgorzelec w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim została podjęta m. in. na podstawie przepisu art. 58 ust. 1 ustawy, który 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 oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustala rada gminy w drodze uchwały.

Rada Miasta Zgorzelec ustaliła odpłatność za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w wysokości 150 zł miesięcznie za jedno dziecko (ust. 1). Opłatę za każde następne dziecko z tej samej rodziny ustalono w wysokości 50% wskazanej stawki miesięcznej (ust. 2). Reguły ponoszenia opłaty miesięcznej dopełniono przepisem, zgodnie z którym nie podlega ona zwrotowi, pomimo nieobecności dziecka w przedszkolu (ust. 3).

Sąd podzielił w całości stanowisko organu nadzoru wyrażone w skardze, że ustalanie wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku – według stawek miesięcznych – narusza art. 58 ust. 1 ustawy, ponieważ wysokość tej opłaty powinna odpowiadać kosztom pobytu dziecka w żłobku, a więc świadczenia udzielanego przez zorganizowaną w tym celu gminną jednostkę budżetową. Cechy usług świadczonych przez żłobek miejski nadają im charakter świadczenia cywilnoprawnego, a zatem zastosowanie znajduje w tym przypadku zasada ekwiwalentności świadczeń, zgodnie z którą opłatę wnosi się za konkretne świadczenia i w relacji do konkretnych kosztów świadczenia usług. Konsekwencją tego założenia jest uznanie, że ciężar ponoszenia opłaty może mieć miejsce tylko w takim stopniu i zakresie, w jakim rodzic (opiekun prawny) korzysta z rodzajowo oznaczonego świadczenia – w tym przypadku umożliwienia pobytu dziecka w żłobku. Istotne jest zatem, aby pomiędzy wysokością ponoszonej opłaty a zakresem i rodzajem świadczonej rzeczywiście usługi występowała ekonomiczna równorzędność. Partycypacja rodziców (opiekunów prawnych) w kosztach pobytu dziecka w żłobku powinna zatem odpowiadać rozmiarom i zakresowi świadczenia, z którego dziecko korzystało w danym okresie. Stawka opłaty za świadczenia udzielane przez żłobek powinna uwzględniać istniejące różnice pomiędzy zakresem, w jakim rodzice dzieci korzystają z usług żłobka, przy czym – z uwagi na zwyczajowy zakres świadczeń udzielanych przez żłobek i wiek dzieci, chodzić tu będzie głównie o ilość godzin, jaką dane dziecko w tej placówce przebywa.

Prawidłowo uznał organ, że brak jest zatem podstaw do przyjęcia w uchwale, jednakowej stawki opłaty dla wszystkich rodziców, których dziecko przebywa w żłobku. Rodzic dziecka, które przebywa w żłobku 6 godzin niewątpliwie korzysta w mniejszym zakresie ze świadczeń udzielanych przez tę jednostkę w stosunku do rodzica, którego dziecko przebywa w żłobku przez 10 godzin.

Trafnie wskazano w skardze na brzmienie art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy i organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.), z którego wynika, że zakładanie i utrzymanie żłobków należy do zadań własnych gminy. Przepis ten uniemożliwia przerzucanie na rodziców i opiekunów dzieci, korzystających ze świadczeń udzielanych przez żłobek, kosztów utrzymania tej placówki. Jego wykładnia systemowa i funkcjonalna wskazuje na odrębność kosztów założenia i utrzymania żłobka od kosztów związanych z pobytym dziecka w żłobku. Wysokość opłaty ustalonej na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy powinna zatem odzwierciedlać rzeczywiste koszty związane z pobytym dziecka w żłobku. Z powyższego wynika, że przyjęcie kwoty stanowiącej opłatę w formie swoistego ryczałtu narusza konstrukcję i cel przepisu kompetencyjnego.

Zasadnie też strona skarżąca powołuje się na utrwalone orzecznictwo odnoszące się do charakteru prawnego przewidzianych różnego rodzaju przepisami prawa opłat. Wskazuje się, że opłata, podobnie jak podatek, jest świadczeniem pieniężnym, ogólnym, bezzwrotnym, przymusowym; cechą charakterystyczną odróżniającą opłatę od podatku jest jednak jej odpłatność (podatek jest świadczeniem nieodpłatnym), tzn. że w zamian za opłatę podmiot ją uiszczający ma prawo żądać usługi, towaru lub działania ze strony organu publicznego. Opłaty pobierane są bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością. Oznacza to, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty, co odróżnia je od podatków i innych danin publicznych. Opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego).

Kierując się zatem tymi wskazówkami – opłata stanowić powinna świadczenie ekwiwalentne za wykonywane przez żłobek usługi opiekuńcze.

W świetle powyższego prawidłowo przyjęto, że stała miesięczna opłata za świadczenia udzielane przez Żłobek Miejski w Zgorzelcu nie może przybrać takiej formy, jaką wskazano w § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały,

gdzie przewidziano tylko jedną stawkę opłaty, niezależną od zakresu świadczeń, z jakich korzysta dane dziecko, a więc nie posiadającej cechy ekwiwalentności.

Sąd tym samym w całości podzielił stanowisko organu nadzoru, wyrażone w skardze, że uchwała podjęta na podstawie delegacji ustawowej art. 58 ust. 1 ustawy powinna wskazywać wymiar opłaty w powiązaniu z zakresem świadczeń udzielanych przez żłobek, natomiast sposób ustalenia opłaty przez Radę Miasta Zgorzelec zrywa związek między ekwiwalentnością a wysokością opłaty. Określenie opłaty jako miesięcznej opłaty stałej, pozostaje w sprzeczności z art. 58 ust. 1 ustawy w związku z art. 8 ust. 2 ustawy o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy i organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Przepisy § 1 ust. 2 i 3 uchwały, z uwagi na to, że odsyłają do ust. 1, a tym samym również przyjmują konstrukcję opłaty miesięcznej – również naruszają wskazane przepisy ustawowe.

Powyższe rozważania prowadzą do akceptacji stanowiska i argumentacji Wojewody Dolnośląskiego o istotnej sprzeczności z prawem § 1 ust. 1–3 uchwały Rady Miasta Zgorzelec z dnia 28 kwietnia 2011 r., nr 65/2011 w przedmiocie ustalenia opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim.

Z tego powodu na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd orzekł jak w pkt I wyroku.

Orzeczenie zawarte w pkt II wyroku oparto na podstawie art. 152 p.p.s.a., zaś orzeczenie zawarte w pkt III wyroku znajduje uzasadnienie w art. 200 p.p.s.a.