

WOPRS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 stycznia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym :

Przewodniczący

Sędzia NSA Szczepan Prax

Sędziowie

Sędzia WSA Beata Kalaga - Gajewska (spr.)

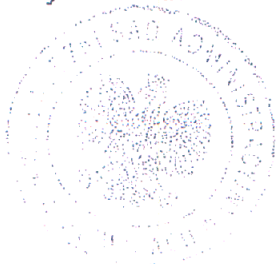
Sędzia WSA Stanisław Nitecki

Protokolant

st. sekr. sąd. Magdalena Nowacka-Brzeźniak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 stycznia 2013 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Gliwicach
na uchwałę Rady Miasta Gliwice
z dnia 17 listopada 2011r. nr XIII/270/2011
w przedmiocie szkół i placówek oświatowo - wychowawczych

1. stwierdza nieważność § 1, 2, 3, 5 zaskarżonej uchwały,
2. określa, że zaskarżona uchwała w części określonej w punkcie 1 nie podlega wykonaniu.



Sędzia NSA Szczepan Prax
Magdalena Nowacka-Brzeźniak

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Gliwicach uchwałą z dnia 17 listopada 2011 r. Nr XIII/270/2011 w sprawie ustalenia opłat za pobyt i wyżywienie dzieci objętych opieką w żłobkach prowadzonych przez Miasto Gliwice, podjętą na podstawie art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3 (Dz. U. Nr 45, poz. 235), ustaliła opłatę miesięczną za pobyt dziecka w żłobku w wymiarze do 10 godzin dziennie w wysokości 400,- zł. (§ 1) oraz warunki częściowego zwolnienia z tej opłaty (§ 2, 3, 5), jak również maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie wysokości 5,- zł. dziennie (§ 4).

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wniósł Prokurator Okręgowy w Gliwicach. W skardze tej wystąpił o stwierdzenie nieważności tej uchwały w zakresie postanowienia zawartego w jej § 1,2,3 i 5, którym zarzucił przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 w związku 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 z późn. zm.), poprzez ustalenie opłaty za pobyt dziecka w żłobku według stawki miesięcznej w sytuacji, gdy w kompetencji rady miejskiej leży ustalenie tej opłaty z uwzględnieniem zakresu i kosztów usług świadczonych na rzecz dziecka w czasie jego pobytu w żłobku.

W uzasadnieniu skargi podkreślił, że uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, a gmina swoje prawotwórcze kompetencje może oprzeć tylko na wyraźnie sformułowanej przez ustawę delegacji, co oznacza, że gminie wolno tylko to, co wynika z przepisu prawa i w żaden sposób nie może ona własnych kompetencji domniemywać ani też dowolnie rozszerzać. Takie ujęcie wynika z zasady praworządności sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP. W dalszej części skargi podkreślono, że zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, zakładanie i utrzymanie żłobków należy do zadań własnych gminy. Z takiego unormowania wynika, że koszty ufundowania żłobka oraz jego bieżące funkcjonowanie obciążają gminę. Jakkolwiek art. 23 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, stanowi, że zobowiązani do ponoszenia opłat za pobyt i wyżywienie dzieci w żłobku są rodzice, to jednak w żadnej mierze kosztem utrzymania, założonej przez gminę placówki nie mogą być

obciążani rodzice względnie opiekunowie prawni dzieci. Po przytoczeniu treści art. 58 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, zamieszczono stwierdzenie, iż określona w ustawie opłata za pobyt w żłobku małoletniego do lat 3 została tak skonstruowana, że jej wysokość musi mieć związek z realnymi kosztami faktycznego pobytu dziecka, a zatem osoba zobowiązana do uiszczenia opłaty powinna zapłacić za świadczenia rzeczywiście udzielone w żłobku, przy jednoczesnym uwzględnieniu kosztu świadczenia. Unormowanie to odwołuje się do zasady ekwiwalentności, która oznacza, że opłaty wnosi się za konkretne i ekonomicznie równoważne świadczenie. Zdaniem skarżącego prokuratora, w przedmiotowej uchwale nastąpiło przekroczenie delegacji ustawowej poprzez swoiste zryczałtowanie należności za pobyt dziecka w żłobku, polegające na wprowadzeniu miesięcznej sztywnej opłaty, która to opłata nie jest powiązana z wartością usług świadczonych przez żłobek w czasie pobytu małoletniego dziecka w żłobku. Podniesiony zarzut, według prokuratora doznaje wzmocnienia w treści uchwalonego przez Radę Miasta Gliwice statutu Żłobków Miejskich w Gliwicach, który przyjęto uchwałą z dnia 26 maja 2011 r., nr VII/95/2011 w oparciu o art. 11 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Regulacja ta zakłada jedynie zwrot dziennej stawki żywieniowej w przypadku nieobecności dziecka w żłobku i potwierdza obowiązek wnoszenia miesięcznej opłaty bez względu na to, czy dziecko faktycznie korzysta z usług żłobka w takim czy innym zakresie. Przewidziane w uchwale częściowe ulgi w miesięcznej opłacie w zależności od dochodów netto na członka rodziny oraz w odniesieniu do drugiego i kolejnego dziecka, którego rodzeństwo jest objęte opieką żłobka, a także warunki i tryb udokumentowania uprawnień do zastosowania ulgi odnoszą się do konstrukcji opłaty miesięcznej, z tego powodu również są wadliwe. Z tego powodu, przywołano szereg orzeczeń sądów administracyjnych potwierdzających stanowisko zaprezentowane we wniesionej skardze oraz wywiedziono, iż przedstawione naruszenia są istotne w sensie przekroczenia delegacji ustawowej, stąd uzasadnione jest żądanie skargi stwierdzenia nieważności uchwały w tej części.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Gliwicach wniosła o jej oddalenie. Powołując się na art. 23 w związku z art. 58 ust. 1 i art. 12 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 uznała, iż nie zawierają one szczegółowych regulacji w zakresie zasad ponoszenia kosztów związanych z realizacją zadań własnych gminy. Nie znajduje więc uzasadnienia powoływanie się w tej sprawie na zasadę ekwiwalentności, której nie sposób wyprowadzić z treści przywołanych przepisów. Wniosek taki wspiera regulacja art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat,

zgodnie z którym zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku określa statut żłobka a nie uchwała rady gminy, wydana na podstawie art. 58 ust. 1 tej samej ustawy. Zatem, nic nie stoi na przeszkodzie, aby kształtować opłaty za pobyt w żłobku według zryczałtowanej miesięcznej wysokości. Takie stanowisko poparł również w odpowiedzi na interpelację nr 23315 Minister Pracy i Polityki Społecznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Po myśli art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270) sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt będący aktem prawa miejscowego stwierdza nieważność takiego aktu lub uchwały w całości lub w części, albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Knurów ustaliła opłatę miesięczną za pobyt dziecka w żłobku w wymiarze do 10 godzin dziennie w wysokości 400,- zł. (§ 1) oraz warunki częściowego zwolnienia z tej opłaty (§ 2, 3, 5), jak również maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie wysokości 5,- zł. dziennie (§ 4).

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela stanowisko wnoszącego skargę prokuratora oraz wyrażane w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2010 r. o sygn. akt I OSK 950/10, a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2012 r. o sygn. akt IV SA/Wr 704/11 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 7 listopada 2012 r. o sygn. akt II SA/Bd 791/12 - wszystkie dostępne w internetowej bazie orzeczeń), że ustalenie opłat za pobyt dziecka w żłobku -według stawek miesięcznych - narusza art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3. Przedmiotowa uchwała wprowadziła stałą wysokość opłaty za pobyt dziecka w żłobku, w sytuacji kiedy wysokość tej opłaty powinna odpowiadać 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 wskazuje się w przywołanym w

skardze orzecznictwie sądów administracyjnych cechy usług świadczonych przez żłobek miejski nadają im charakter świadczenia cywilnoprawnego, w którym ma zastosowanie zasada ekwiwalentności świadczeń, zgodnie z którą opłatę wnosi się za konkretne świadczenia oraz w relacji do konkretnych kosztów świadczonych usług. Opowiedzenie się za takim rozumieniem świadczeń realizowanych za pośrednictwem żłobka miejskiego oznacza, że ciężar ponoszenia opłaty, może mieć miejsce tylko w takim stopniu i zakresie, w jakim rodzic czy opiekun prawny korzysta z rodzajowo określonych świadczeń. Oznacza to, że między świadczonymi usługami przez żłobek a wysokością opłaty za te usługi powinna występować ekonomiczna równorzędność.

Powyższe ustalenie jest o tyle istotne, że stosownie do postanowień art. 10 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 do zadań żłobka należy w szczególności: zapewnienie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych; zagwarantowanie dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej, przez prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka oraz prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwych do wieku dziecka. Powyższy zakres świadczeń realizowanych przez żłobek może być zatem zróżnicowany, a tym samym partycypacja rodziców lub opiekunów prawnych w kosztach pobytu dziecka w żłobku powinna być adekwatna do rozmiarów i zakresu świadczonych usług, z których dziecko faktycznie korzysta. Zróżnicowanie to winno mieć na względzie charakter świadczeń oferowanych przez żłobek i wiek dzieci w nim przebywających, a także zróżnicowanie to winno uwzględniać ilość godzin, jaką dane dziecko w tej placówce przebywa.

Zasadnie skarżący Prokurator zarzucił przedmiotowej uchwale zryczałtowane ustalenie wysokości odpłatności za pobyt w żłobku, ponieważ takie ujęcie nie uwzględnia zakresu usług świadczonych na rzecz poszczególnych dzieci i nie różnicuje wysokości tej opłaty od czasokresu przebywania dziecka w żłobku oraz rodzaju usług oferowanych dziecku. W tym miejscu należy zasygnalizować, iż w ograniczonym zakresie podnoszony postulat został w uchwale uwzględniony, ponieważ przyjęto rozwiązanie polegające na tym, że pobyt dziecka w żłobku przez okres 10 godzin objęty zostanie opłatą stałą, natomiast rozpoczęcie każdej następnej godziny obarczone będzie dodatkową opłatą w wysokości 10,- zł. Uwagę zwraca to, że w samej uchwale brak jest informacji na temat zasad, które zadecydowały o

przyjęciu opłaty stałej za pobyt dziecka w żłobku w wysokości 400, - zł. W szczególności brak jest wskazania jakie elementy i w jakim stopniu wpływają na wysokość tej opłaty, której nie towarzyszyła żadna kalkulacja ekonomiczna. Nie wiadomo zatem, czy opłata ta jest ekwiwalentem rzeczywistych kosztów ponoszonych przez żłobek w związku z pobytem dzieci w żłobku, czy też przekracza te koszty, co jest sprzeczne z zasadą ekwiwalentności opłat.

Zdaniem składu orzekającego, 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.

W tym stanie rzeczy, zasadny jest zarzut zryczałtowania należności za pobyt dziecka w żłobku, a tym samym podjęcia unormowania zawartego w § 1 oraz w związku z nim § 2, 3, 5 zaskarżonej uchwały z naruszeniem postanowień art. 58 w związku z art. 23 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3.

Podzielić należy stanowisko zaprezentowane w skardze, że gminie wolno tylko to co wynika z przepisu prawa. Stwierdzenie takie posiada swoje umocowanie w treści art. 7 Konstytucji RP stanowiącego, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W tym miejscu podkreślić należy, że stosownie do postanowień art. 8 ustawy z dnia 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 własnych gminy. Takie unormowanie oznacza, że na gminie spoczywa obowiązek utworzenia i prowadzenia tego typu placówek.

Przewidziana w art. 8 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 możliwość prowadzenia żłobków przez osoby fizyczne lub inne podmioty nie zwalnia gminy, jako podmiotu odpowiedzialnego za zaspokajanie potrzeb wspólnoty z realizacji tego zadania określonego jako zakładanie i utrzymanie żłobków jako zadania własnego, na podstawie 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 z późn. zm.). Jednocześnie przewidziany art. 23 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 obowiązek ponoszenia odpłatności za pobyt dziecka w żłobku nie może być utożsamiany z tym, że rodzice pokryją wszystkie koszty jego funkcjonowania, ponieważ opłatę taką mogą ponosić wyłącznie za świadczone przez ten podmiot usługi.

W konkluzji przeprowadzonych rozważań przyjdzie stwierdzić, że opłata za pobyt dziecka w żłobku stanowić powinna świadczenie ekwiwalentne za wykonane przez żłobek usługi opiekuńcze, a wprowadzenie jednej stałej stawki opłaty z usługi nie może przybrać takiej formy jaką wskazano w § 1 zaskarżonej uchwały, ponieważ nie zawiera ona w sobie elementu ekwiwalentności.

Zaznaczyć również przyjdzie, iż zaprezentowane powyżej stanowisko zostało wyrażone przez tut. Sąd w wyroku z dnia 13 grudnia 2012 r. o sygn. akt IV SA/GI 319/12 (dostępnym w internetowej bazie orzeczeń).

Konsekwencją niniejszego wyroku jest wyeliminowanie z obrotu prawnego wskazanego w osnowie wyroku unormowania, jednocześnie wyrok ten stawia przed Radą Miejską w Gliwicach zadanie przygotowania unormowania, które będzie uwzględniało wymóg ekwiwalentności świadczenia udzielanego przez żłobek zarówno w odniesieniu do ilości godzin jak również charakteru udzielanych świadczeń widzianych z perspektywy art. 10 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3.

W świetle przeprowadzonych rozważań przyjdzie podzielić zarzuty skargi i uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 17 listopada 2011 r. Nr XIII/270/2011 w sprawie ustalenia opłat za pobyt i wyżywienie dzieci objętych opieką w żłobkach prowadzonych przez Miasto Gliwice, w zakresie wynikającym z treści § 1, 2, 3 i 5 wydana została z naruszeniem art. 58 w związku z art. 23 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, a tym samym mając na uwadze treść art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) należy stwierdzić jej nieważność we wskazanym zakresie.

W świetle powyższego, mając na uwadze treść art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi należało orzec, jak w sentencji. Rozstrzygnięcie zawarte w pkt 2 wyroku podjęto zgodnie z treścią art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.



Na oryginalne właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem
[Signature]

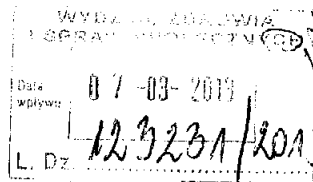


Gliwice, dnia 06 marca 2013 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny

za pośrednictwem

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
Wydział IV
ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2
44-101 Gliwice



*Wojewódzki Sąd Administracyjny
Gliwice
07.03.2013*

sygn. akt IV SA/GI 315/12

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
BOBROPODARZYSZ

Skarżący: Prokurator Okręgowy w Gliwicach
44-100 Gliwice, ul. Dubois 16

Organ: Rada Miejska w Gliwicach
44-100 Gliwice, ul. Zwycięstwa 21
zastąpiona przez radcę prawnego Elżbietę Groszewską
adres do doręczeń:
Młynarczyk, Puchała Kancelaria Radców Prawnych Sp. p.
44-122 Gliwice, ul. Piastowska 2

2013-03-06 kataliz
Wpływ BP/No/222/13
L. dz. Zak. Lubuszki
40029
poczt. 1335 + 100 skargi
kasacyjno
2 kart

Wpis od skargi kasacyjnej w kwocie 150 zł uiszczony
został przelewem bezpośrednio na rachunek bankowy
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

SKARGA KASACYJNA

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach
z dnia 08 stycznia 2013 r., doręzonego wraz z uzasadnieniem w dniu 04 lutego 2013 r.,
sygn. akt IV SA/GI 315/12

Na podstawie art. 173 i art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.; dalej: p.p.s.a.), działając w oparciu o udzielone mi pełnomocnictwo, które przedkładałam w załączeniu, w imieniu Rady Miejskiej w Gliwicach zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 08 stycznia 2013 r., doręczony wraz z uzasadnieniem w dniu 04 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 315/12.

Skargę kasacyjną opieram na następujących podstawach:

1. naruszeniu prawa materialnego przez błędną wykładnię przepisów art. 23 i 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 z późn. zm.) polegającą na przyjęciu, iż opłata za pobyt w żłobku nosi

charakter ekwiwalentności rozumianej jako konieczność odniesienia wysokości tej opłaty do konkretnych świadczeń i kosztów realizowanych przez żłobek usług, a jej ustalenie przez radę gminy w uchwale winno wskazywać kalkulację ekonomiczną opłaty, co wyłącza ustalenie opłat za pobyt w żłobku według ryczałtowych stawek miesięcznych;

2. naruszeniu prawa materialnego przez błędną wykładnię przepisów art. 12 ust. 3, art. 23 w związku z 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 z późn. zm.) polegającą na przyjęciu, iż sposób ekonomicznej kalkulacji opłaty dodatkowej za pobyt w żłobku oraz opłaty za pobyt do 10 godzin, winien być przedstawiony w uchwale rady gminy, podczas gdy obowiązek taki w ogóle nie wynika z tych przepisów;
3. naruszenie prawa materialnego poprzez niezastosowanie przepisu art. 11 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. Nr 45, poz. 235 z późn. zm.) przy ocenie charakteru opłaty za pobyt w żłobku oraz sposobu jej ustalenia przez radę gminy na podstawie art. 58 ust. 1 tej ustawy;
4. naruszenie prawa materialnego, a to 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. z 1990 r. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.) poprzez jego błędną wykładnię:
 - a) polegającą na przyjęciu, że przepis ten ustanawia nie tylko obowiązek zakładania i prowadzenia żłobków przez gminy, ale reguluje również sposób finansowania tego zadania;
 - b) wyrażającą się pominięciem przy jej dokonaniu przepisów art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f) oraz pkt 12 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.) oraz przepisów art. 23 i art. 58 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. Nr 45, poz. 235 z późn. zm.), określających źródła finansowania zadań własnych gminy i pozwalających na pobieranie opłaty za pobyt w żłobku w zryczałtowanej wysokości, w świetle których gminę obciążają koszty utrzymania żłobka bez uwzględnienia opłaty za pobyt dziecka w żłobku ponoszonej przez rodziców dzieci w żłobku.

Wskazując na powyższe, w imieniu organu, na zasadzie art. 185 i art. 188 oraz art. 203 i art. 205 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.) wnoszę o:

1. uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi, ewentualnie – uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gliwicach;
2. zasądzenie od skarżącego na rzecz organu zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 8 stycznia 2013 r. stwierdził nieważność § 1, 2, 3, 5 uchwały Nr XIII/270/2011 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie ustalenia opłat za pobyt i wyżywienie dzieci objętych opieką w żłobkach prowadzonych przez Miasto Gliwice (pkt 1), orzekając jednocześnie, że w tym zakresie nie podlega ona wykonaniu (pkt 2).

Podzielając stanowisko skarżącego oraz wyrażane w orzecznictwie sądów administracyjnych, Wojewódzki Sąd Administracyjny przyjął, że ustalenie opłat za pobyt dziecka w żłobku według stawek miesięcznych narusza 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 z późn. zm.), albowiem cechy usług świadczonych przez żłobek miejski nadaje im charakter świadczenia cywilnoprawnego, w którym ma zastosowanie zasada ekwiwalentności świadczeń, a co oznacza że opłatę wnosi się za konkretne świadczenia oraz w relacji do konkretnych kosztów świadczonych usług. A zatem zdaniem Sądu pierwszej instancji, przy uwzględnieniu możliwego zróżnicowania zakresu świadczeń realizowanych przez żłobek w oparciu o art. 10 ww. ustawy, między świadczonymi przez żłobek usługami a wysokością opłaty za usługi powinna występować ekonomiczna równorzędność. Partycypacja rodziców lub opiekunów prawnych w kosztach pobytu dziecka w żłobku powinna być adekwatna do rozmiarów i zakresu świadczonych usług, z których dziecko faktycznie korzysta. Mając to na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że uchwała Nr XIII/270/2011 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie ustalenia opłat za pobyt i wyżywienie dzieci objętych opieką w żłobkach prowadzonych przez Miasto Gliwice nie spełnia opisanych wymogów, gdyż brak w niej informacji na temat zasad, które zdecydowały o przyjęciu opłaty stałej, w szczególności jakie elementy i w jakim stopniu wpływają na wysokość tej opłaty, której nie towarzyszyła żadna kalkulacja ekonomiczna. Powyższego nie zmienia zdaniem Sądu regulacja art. 8 i 23 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, która nie zwalnia z realizacji zadania określonego jako zakładanie i utrzymanie żłobków jako zadania własnego na podstawie 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 z późn. zm.).

W związku z powyższym, mając na uwadze art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) Sąd stwierdził nieważność uchwały we wskazanym powyżej zakresie. O jej niewykonalności w części, w której stwierdzono nieważność, Sąd orzekł natomiast na podstawie art. 152 p.p.s.a.

Z powyższym orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach nie sposób się zgodzić z następujących przyczyn:

Nie budzi wątpliwości, że zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. Nr 45, poz. 235 z późn. zm.), rodzice są zobowiązani do ponoszenia opłat za pobyt oraz wyżywienie dzieci w żłobku lub klubie dziecięcym, natomiast na podstawie art. 58 ust. 1 tej ustawy, 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.

Wbrew stanowisku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, z ww. regulacji nie sposób wyprowadzić zasady ekwiwalentności opłaty za pobyt w żłobku rozumianej w sposób podany przez Sąd w uzasadnieniu. Przepisy art. 23 i art. 58 ust. 1 rzezzonej ustawy nie wskazują bowiem charakteru wspomnianej opłaty, ani też nie zawierają wytycznych co do sposobu jej ustalania. Nieuzasadnione jest w tym zakresie powoływanie się przez Sąd na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2010 r. o sygn. akt I OSK 950/10, który dotyczył opłat za pobyt w żłobku będącym zakładem opieki zdrowotnej, a zatem wydanym na gruncie regulacji art. 34b ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.). Przepis ten wprost stanowił, że opłaty za pobyt dziecka w żłobku są ustalane według cen umownych, co świadczy o równoważności wzajemnych świadczeń. Regulacji takiej nie przyjął natomiast ustawodawca w odniesieniu do opłaty za pobyt w żłobku na podstawie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Porównywanie opłat za pobyt w żłobku na gruncie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej i opłat za pobyt w żłobku według przepisów ustawy o opiece nad dzieckiem w wieku do lat 3 nie zasługuje więc na uwzględnienie, ze względu na odmienną regulację obu aktów w tym zakresie. Przy tym, Sąd pierwszej instancji całkowicie pominął przepis art. 11 ust. 1 i 2 pkt 4 ustawy, który przy wykładni pojęcia opłaty, o której mowa w omawianych przepisach ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 ma istotne znaczenie. W myśl tego przepisu żłobek i klub dziecięcy działa na podstawie statutu, w którym podmiot, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy określa m.in. zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym. Z powyższego należy zatem wywieść, że zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku określa statut żłobka, nie zaś uchwała rady gminy wydana na podstawie art. 58 ust. 1. Oznacza to, że przepis art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 pozwala radom gmin kształtować opłaty za pobyt w żłobku według zryczałtowanej miesięcznej wysokości, a konkretne zasady ustalania opłaty w sytuacji, gdy dziecko jest nieobecne w żłobku określa statut.

Należy również podkreślić, że ustalenie miesięcznej opłaty za pobyt w żłobku w kwocie 400,00 zł – wbrew stanowisku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego – nie stanowi o tym, że opłata ta nie jest ekwiwalentna. Ekwiwalentem tej opłaty jest bowiem gotowość do przyjęcia dziecka i objęcia go opieką. Jest oczywiste, że w przypadku zawarcia umowy żłobek jest zobowiązany trzymać miejsce dla dziecka. Bez względu na to, czy dziecko zostało przywiezione do żłobka, czy nie, jego miejsce jest przypisane i zagwarantowane tylko jemu i na czas nieobecności nie może zostać udostępnione innej osobie. Konieczność zapłaty za gotowość do świadczenia usług przez inną osobę występuje w wielu rodzajach stosunków cywilnoprawnych. W takim przypadku owa gotowość stanowi ekwiwalent zapłaty dokonywanej przez drugą stronę umowy.

Powyższego wniosku nie zmienia treść przepisu 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. z 1990 r. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.). Jak organ podnosił już przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym, a które to stanowisko podtrzymuje uznając za aktualne, powołany przepis poza ogólnym zapisem stanowiącym, że *zakładanie i utrzymanie żłobków należy do zadań własnych gminy*, nie zawiera szczegółowej regulacji dotyczącej sposobu realizacji wspomnianego zadania, w tym zasad ponoszenia kosztów związanych z realizacją zadania na rzecz jego odbiorców. Trzeba bowiem podkreślić, że w przepisie art. 8 ust. 2 ww. ustawy nie zapisano, że do zadań własnych gminy należy finansowanie żłobków. Tam, gdzie ustawodawca chciał uczynić zadaniem również finansowanie, wyraźnie to zapisał w przepisach ustawy – np. w art. 1 pkt 5, w którym postanowiono, że:

Art. 1. Do właściwości organów gminy przechodzą - jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej - jako zadania własne, określone w ustawach zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, a w szczególności:

5) z ustawy z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania (Dz. U. Nr 32, poz. 160, z 1971 r. Nr 12, poz. 115, z 1972 r. Nr 16, poz. 114, z 1975 r. Nr 45, poz. 234, z 1984 r. Nr 49, poz. 253, z 1989 r. Nr 29, poz. 155 i Nr 35, poz. 192 oraz z 1990 r. Nr 34, poz. 197): kierowanie na swoim terenie działalnością przedszkoli, ich zakładanie, zapewnianie im lokali i wyposażenie w pomoce naukowe, narzędzia, meble i sprzęt oraz potrzebne środki finansowe i materialne, zapewnienie warunków mieszkaniowych i świadczeń nauczycielom i innym pracownikom zatrudnionym w przedszkolach (art. 38 ust. 1).

Inne przepisy ww. ustawy, w której za zadanie własne uznano finansowanie przez gminę działalności to np. art. 1 pkt 11 lit. c), czy pkt 12 lit. e).

Tak więc ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy i organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw nie zajmuje się w ogóle kwestią finansowania działalności żłobków. Taką regulację mieści ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. Nr 45, poz. 235 z późn. zm.), której przepisy stanowią uszczegółwienie ustawy o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy i organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, zawierając normy kompetencyjne dla organów gminy wyznaczającej zasady realizacji przedmiotowego zadania publicznego. W zakresie zasad ponoszenia kosztów związanych z realizacją zadania na rzecz jego odbiorców są to niewątpliwie przepisy art. 58 w zw. z art. 23 ustawy, które jak wykazano powyżej przy uwzględnieniu art. 11 ust. 1 i 2 pkt 4 tej ustawy pozwalają na pobieranie opłat w zryczałtowanej wysokości. Nie oznacza to przerzucenia kosztów utrzymania żłobka na osoby korzystające z jego usług, które w pozostałym zakresie obciążają gminę.

Powyższa regulacja koresponduje z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.), która w art. 4 ust. 1 pkt 2) lit f) przewiduje, że dochodami własnymi gminy są m. in. wpływy z innych opłat stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów, a w pkt 12) inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów. Nie

powinno budzić wątpliwości, że opłaty za pobyt dziecka w żłobku i opłaty dodatkowe, stanowią kategorie dochodów własnych wymienionych w tych przepisach.

Zdaniem organu, Wojewódzki Sąd Administracyjny naruszył przepisy art. 12 ust. 3 i art. 23 ustawy w zakresie, w jakim przyjął, że wynika z nich obowiązek wskazania ekonomicznego uzasadnienia wysokości opłaty w uchwale rady gminy. Żaden z tych przepisów, ani żaden inny przepis ustawy o takim obowiązku nie wspomina.

Niezależnie od tego należy podnieść, że każdy ma możliwość sprawdzenia, czy wyliczona opłata pokrywa ekonomicznie uzasadnione koszty funkcjonowania żłobka, czy je przewyższa. Odpowiednie dane są dostępne w Urzędzie Miejskim w Gliwicach. Skoro jednak przepisy ustawy nie nakładają na radę gminy obowiązku podania tej kalkulacji w uchwale, to ciężar wykazania, że ustalona w umowie stawka nie jest ekonomicznie uzasadniona spoczywa na podmiocie skarżącym tę uchwałę, zwłaszcza jeśli jest to podmiot profesjonalny. W związku z tym podnoszę, że na stronie Biuletynu Informacji Publicznej dostępny jest projekt uchwały, który w wersji pierwotnej zakładał – skalkulowaną ekonomicznie – opłatę na poziomie 1.000,00 zł miesięcznie. W toku prac nad uchwałą wysokość opłaty została obniżona do 400,00 zł. Skarżący miał więc możliwość sprawdzenia, czy ustalona w uchwale opłata nie była wygórowana w stosunku do rzeczywistych kosztów. W ocenie organu winien był to zrobić, zwłaszcza że – jak to wyżej wykazano – obowiązujące przepisy nie zawierają żadnego wymogu, aby kalkulacja taka była zawarta w treści uchwały.

Wobec przedstawionych okoliczności organ wnosi jak na wstępie.

Żądanie zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego uzasadniają przepisy art. 203 i art. 205 p.p.s.a. oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. Nr 163, poz. 1349 z późn. zm.).

RADCA PRAWNY

Elżbieta Groszewska

Załączniki:

- pełnomocnictwo wraz z zaświadczeniem o wyborze Prezydenta Miasta Gliwice;
- projekt uchwały w wersji przedstawionej przez Prezydenta Miasta Gliwice;
- dowód uiszczenia wpisu od skargi kasacyjnej w kwocie 150,00 zł;
- odpis skargi kasacyjnej dla skarżącego.