

Projekt

**UCHWAŁA NR XXXVII/246/2021
RADY GMINY BOJSZOWY**

z dnia 27 września 2021 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na działania Gminnego Żłobka w Bojszowach

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372), art. 229 pkt 3 oraz art. 237 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 z późn. zm.) na wniosek Komisji Skarg, Wniosków i Petycji

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

§ 1. Uznać skargę na działania Gminnego Żłobka w Bojszowach za bezzasadną, z przyczyn określonych w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Zobowiązać Przewodniczącego Rady Gminy Bojszowy do poinformowania skarżącej o sposobie załatwienia skargi.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Marek Kumor

Załącznik do uchwały Nr XXXVII/246/2021
Rady Gminy Bojszowy
z dnia 27 września 2021 r.
Uzasadnienie

Zgodnie z art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności kierownika gminnej jednostki organizacyjnej jest rada gminy. Jednocześnie, zgodnie z art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Gminy rozpatruje skargi na działania Wójta Gminy i gminnych jednostek organizacyjnych oraz wnioski i petycje składane przez obywateli. W tym celu powołuje Komisję Skarg, Wniosków i Petycji.

Do Przewodniczącego Rady Gminy w dniu 9 lipca 2021 r. wpłynęła skarga mieszkańca na działalność Gminnego Żłobka w Bojszowach w przedmiocie odmowy zwolnienia mieszkanki - matki dzieci uczęszczających do żłobka z opłaty za uczęszczanie dzieci do żłobka, pomimo ich długiego okresu nieobecności, a nieobecność ta wynikała z przyczyn niezależnych. W uzasadnieniu skargi wskazuje się, że na przełomie kwietnia i maja 2021 roku doszło do zatrucia bakterią *Salmonelli* niektórych podopiecznych uczęszczających zarówno do Gminnego Żłobka, jak i Gminnego Przedszkola w Bojszowach. W wyniku powyższego dwoje dzieci skarżącej zachorowało. Jedno z dzieci wymagało hospitalizacji.

Dalej, w treści skargi, następuje odwołanie do uchwały nr XXI/136/2020 Rady Gminy Bojszowy z dnia 30.04.2020 roku, w której to uchwale Rada dopuściła możliwość odstąpienia od pobierania opłaty w sytuacji zawieszenia działalności (zamknięcia) żłobka. Jednakże Wojewoda Śląski - rozstrzygnięciem nadzorczym z 29 maja 2020 roku, nr NPM.4131.1.199.2020 stwierdził nieważność tej uchwały w całości. Jako argumentację swojego stanowiska Wojewoda wskazał przepisy kodeksu cywilnego, definiujące umowę wzajemną. W opinii Wojewody, która została podkreślona także przez Skarżącą: opłaty należy zatem zdefiniować jako odpłatność za świadczenie oferowane na rzecz obywatela, istnieje więc charakterystyczny dla opłat związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym wnoszonym przez rodzica dziecka (opłatą), a świadczeniem wzajemnym żłobka (klubu dziecięcego, dziennego opiekuna). Opłata stanowi instytucję prawnofinansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami żłobka (klubu dziecięcego, dziennego opiekuna) dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Opłata stanowi zatem swoistą 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.

W myśl art. 8 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 - Jednostki samorządu terytorialnego tworzą żłobki i kluby dziecięce w formie samorządowych jednostek budżetowych. Wysokość opłat za pobyt dziecka oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustala w drodze uchwały rada gminy (art. 58 ust. 1). Tak uchwalony akt prawny jest aktem prawa miejscowego. Opłaty tego rodzaju określane są jako przymusowe należności za oferowane świadczenia nakładane przez władze publiczne na obywatela (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt IOSK 2315/11).

Dalej, zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 4 statut żłobka winien określać w szczególności zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym.

W odniesieniu do sytuacji prawnej panującej obecnie w Gminie Bojszowy, należy wskazać, że na mocy uchwały Nr XI/64/2015 z dnia 28 września 2015 roku Rady Gminy Bojszowy ustaliła miesięczną opłatę za pobyt dziecka w Gminnym Żłobku w Bojszowach nieprzekraczający 10 godzin dziennie w wysokości 400,00 zł. Następnie z obowiązującego Statutu Gminnego Żłobka wynika, że: „Nieobecność dziecka w żłobku nie ma wpływu na wysokość opłaty za pobyt” (§ 10 ust. 2 Statutu). Warunki odpłatności dziecka z pobyt w żłobku zostały też szczegółowo uregulowane w umowach o świadczenie usług Gminnego Żłobka w Bojszowach, gdzie m.in. z postanowień § 5 umowy wynika, że: „Odpłatność za pobyt dziecka wnoszona przez rodziców/opiekunów prawnych obejmuje:

1) miesięczną opłatę za pobyt nieprzekraczający 10 godzin dziennie w wysokości 400,00 zł, wnoszoną z góry do 5 dnia każdego miesiąca, przez 12 miesięcy w roku”. W § 6 umowy powtórzono postanowienia Statutu, że nieobecność dziecka w żłobku nie ma wpływu na wysokość opłaty.

Istotnie Rada Gminy, uchwałą z dnia 30 kwietnia 2020 roku wyraziła wolę wprowadzenia możliwości odstąpienia od opłaty, jednakże Wojewoda Śląski w całości tą uchwałą uchylił, powołując się na ekwiwalentność świadczeń i możliwość odstąpienia od opłaty z powołaniem jedynie na kodeks cywilny.

Odnosnie charakteru prawnego opłat za pobyt dzieci w żłobku wypowiedział się naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 23 czerwca 2020 r. 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 samorzady 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.

Dla analizy przedmiotowego zagadnienia pomocny może okazać się także wyrok NSA z 23 sierpnia 2013 r. 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."

Skoro opłata za pobyt dziecka ma charakter publicznoprawny, możliwość zwolnienia za pobyt dziecka w żłobku musi wynikać z uchwały Rady. Zgodnie z obowiązującą uchwałą Rady Gminy - opłata za pobyt dziecka w żłobku ma charakter stały i nie przewiduje się możliwości zwolnienia w całości, czy nawet części. Zaprzestanie pobierania opłat stwarza w przyszłości możliwość zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Tym samym Dyrektor Żłobka, konsekwencje odpowiadając Skarżącej o braku możliwości zwolnienia z obowiązku uiszczania opłaty za pobyt dzieci w żłobku w sytuacji ich nieobecności z powodu choroby, działała zgodnie z obowiązującym w tym zakresie prawem miejscowym.

Komisja zajęła jednomyślne stanowisko o uznaniu skargi za bezzasadną, gdyż nie stwierdzono naruszenia przepisów prawa.

W związku z powyższym, Komisja postanowiła zarekomendować Radzie Gminy uznanie skargi mieszkanki na działania Gminnego Żłobka w Bojszowach za bezzasadną.