



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Dziecka  
*Marek Michalak*

Warszawa, 23 listopada 2011 roku

ZEW/500/65/2011/MK

**Pan**  
**Władysław Kosiniak-Kamysz**  
**Minister Pracy**  
**i Polityki Społecznej**

*Szanowny Panie Ministrze,*

z niepokojem odbieram napływające do mnie informacje o wzroście opłat za świadczenia udzielane przez żłobki, których organem prowadzącym są gminy oraz opłat dodatkowych za pobyt dziecka w wymiarze wydłużonym na wniosek rodzica za każdą rozpoczętą godzinę opieki, o którym mowa w art. 11 ust. 2 pkt 4 oraz art.12 ust.3 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.). Z napływających do mnie listów jednoznacznie wynika, iż problem ten dotyczy wielu regionów kraju i w żadnym razie nie można nazwać go lokalnym (w jednej z gmin opłata za żłobek została ustalona w projektowanej uchwale Rady Miejskiej na 1000 zł.).

Przed wejściem w życie ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3. żłobki miały status Zakładów Opieki Zdrowotnej, a w związku z tym były traktowane przez samorządy w sposób preferencyjny, także w zakresie ustalania wysokości opłat za świadczenia. Obecnie organy prowadzące czują się zwolnione z takiego myślenia i w sposób dowolny kształtują kwoty wnoszone przez rodziców za pobyt dzieci w żłobku. Skutkuje to nierównością w dostępie dzieci do opieki i edukacji żłobkowej nie tylko ze względu na możliwości finansowe rodziców, ale także ich miejsce zamieszkania.

O tym, jak poważny jest problem wzrostu opłat za pobyt dziecka w żłobku świadczą nie tylko sygnały, jakie otrzymuję od rodziców, ale również udostępnione przez Departament Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zestawienie opłat za żłobki w miastach będących siedzibą powiatu (przygotowane przez urzędy wojewódzkie). Z otrzymanych danych wynika, iż w niektórych miastach nastąpiło gwałtowne podwyższenie opłat – Legnica – 350%, Piekary Śląskie – 325,6%, Warszawa – 164%, Puławy – 116%. Średni wzrost opłat za żłobki w skali kraju wyniósł ponad 26 %.

Mając powyższe na względzie, uważam, iż zasadne wydaje się podjęcie działań w celu wprowadzenia przepisów prawnych, które regulowałyby kwestię maksymalnej wysokości

opłaty za żłobki ustalanej przez samorząd. Takie rozwiązanie pozwoliłoby z jednej strony skutecznie wpłynąć na ograniczenie wzrostu opłat za żłobki, z drugiej – umożliwiłoby wyrównanie dostępu dzieci do opieki i edukacji żłobkowej.

Dlatego, w świetle art. 10a ust. 1-3 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 6, poz. 69 z późn. zm.), zwracam się z prośbą do Pana Ministra o podjęcie działań w celu rozwiązania problemu nierównego dostępu dzieci do opieki i edukacji żłobkowej, w tym kwestii wysokich kosztów ponoszonych przez rodziców za pobyt dziecka w żłobku.

*z wyrazami szacunku*  
*Marek Szymonowski*



MINISTER  
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 13 grudnia 2011 r.

**Władysław Kosiniak-Kamysz**

DSR-II-0712-4-1-ES/11

**Pan**

**Marek Michalak**

**Rzecznik Praw Dziecka**

Szanowny Panie Ministrze

Odpowiadając na wystąpienie Pana Rzecznika z dnia 23 listopada 2011 r., znak: ZEW/500/65/2011/MK, dotyczące wysokości opłat w żłobkach, których organem prowadzącym są gminy, uprzejmie informuję, że:

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.) stanowi, że rodzice są zobowiązani do ponoszenia opłat za pobyt oraz wyżywienie dzieci w żłobku.

Natomiast zgodnie z art. 58 ustawy wysokość opłaty za pobyt dziecka w żłobku, za wyżywienie oraz opłatę za przebywanie dziecka w żłobku powyżej 10 godzin ustala podmiot, który żłobek utworzył. W stosunku do żłobków gminnych wysokość opłat ustala rada gminy w drodze uchwały. Wysokość opłaty uwzględnia ewentualną możliwość dofinansowania z budżetu gminy kosztów świadczonej usługi.

Z brzmienia powyższego przepisu wynika, że podejmowanie uchwał w sprawach dotyczących wysokości opłat w instytucjach opieki nad dziećmi do trzech lat oraz sposobu ich finansowania leży w kompetencjach władz samorządowych.

Dowolność, w podejmowaniu uchwał, o której wspomina Pan Rzecznik jest ograniczona poprzez działanie nadzoru wojewódzkiego nad aktami prawa miejscowego. Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm. – j.t.) wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. W praktyce oznacza

to kontrolę (pod względem formalno-prawnym) z powszechnie obowiązującym prawem. Ponadto, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 listopada 2010 r. I OSK 950/10, zwrócił uwagę na utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do charakteru prawnego, przewidzianych różnego rodzaju przepisami prawa, opłat. W uzasadnieniu wyroku z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. akt U 6/04 Trybunał Konstytucyjny 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 usługi - może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi - nabywa cechy podatku.

Sprawa ustalania maksymalnej wysokości opłat ponoszonych przez rodziców za korzystanie ich dzieci ze żłobka, mogłaby być przedmiotem regulacji ustawowych, gdyby budżet państwa współfinansował np. w postaci dotacji celowej, koszt pobytu każdego dziecka w żłobku, co w obecnej trudnej sytuacji kryzysu, w jakiej znajduje się Państwo Polskie, nie jest możliwe.

W tej sytuacji podjęcie prac, które prowadziłyby do stworzenia przepisów prawnych regulujących kwestię maksymalnej wysokości opłaty za żłobki budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Art. 167 ust. 1 ustawy zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) stanowi, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

Jednocześnie informuję, że samorządy do każdego dziecka objętego opieką w żłobku dopłacają ok. od 70% do 80% kosztu pobytu dziecka w żłobku. Są to bardzo duże kwoty, a tym samym znaczne obciążenie budżetu samorządu, szczególnie dla małych gmin. Obligatoryjne ustalenie wysokości maksymalnej opłaty, mogłoby dodatkowo spowodować wzrost kosztów ponoszonych przez samorządy, co z dużym prawdopodobieństwem prowadziło do spadku liczby miejsc opieki nad dziećmi bądź wręcz likwidacji żłobków.

Jeżeli chodzi o wyrażany niepokój przez Pana Rzecznika, z powodu mogącej mieć miejsce nierówności w dostępie do opieki i edukacji żłobkowej w związku z wysokością opłat, jakie ponoszą rodzice za korzystanie ich dzieci ze żłobka, informuję, że zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, rada gminy może określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat. Z moich ustaleń wynika, że uchwały takie podejmowane są w wielu gminach np. uchwała Miasta Stołecznego Warszawy XVII/325/2011 z dnia 16 czerwca 2011 r. w *sprawie ustalenia opłat w żłobkach prowadzonych przez m.st. Warszawę i u dziennego opiekuna oraz warunków zwolnienia od ponoszenia opłat*. Z tekstu uchwały wynika, że zwalnia się całkowicie od ponoszenia opłat za pobyt dziecka w żłobku, jeżeli wysokość średniego miesięcznego dochodu na osobę w gospodarstwie domowym wynosi nie więcej niż 75% minimalnego wynagrodzenia, natomiast jeżeli wysokość średniego miesięcznego dochodu na osobę w gospodarstwie domowym wynosi więcej niż 75% i nie więcej niż 100% minimalnego wynagrodzenia wysokość zwolnienia od ponoszenia opłat za pobyt dziecka w żłobku wynosi 50%. Dodatkowo gminy stosują różnego rodzaju ulgi w ponoszeniu opłat przez rodziców dzieci uczęszczających do żłobków, i tak np. obniżenie opłaty gdy do żłobka uczęszcza więcej niż jedno dziecko w rodzinie bądź całkowite zwolnienie z opłaty za trzecie i kolejne dziecko. Opisane przykłady świadczą raczej o odpowiedzialnej postawie władz samorządowych a nie podejmowaniu przez nie dowolnych działań.

Na podstawie udostępnionego przez MSWiA zestawienia opłat za żłobki, postawił Pan Rzecznik konkluzję, że od dnia wejścia w życie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, samorządy podejmując uchwały „w sposób dowolny kształtują kwoty wnoszone przez rodziców za pobyt dzieci w żłobku”, natomiast kiedy żłobki miały status zakładów opieki zdrowotnej „były traktowane przez samorządy w sposób preferencyjny”. Otóż, pozwolę sobie nie zgodzić się z takimi stwierdzeniami.

Prawdą jest, że w niektórych, z podanych przez Pana Rzecznika przypadkach, wysokość opłat, jakie muszą ponieść rodzice, wzrosła. Szczególnie dotyczy to żłobków, w których, opłaty jakie ponosili rodzice często odnosiły się tylko do opłat za wyżywienie

Jednakże wzrost opłat nie jest związany z wejściem w życie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, a jedynie z inną kalkulacją kosztów.

Wiedza Pana Rzecznika została oparta na zestawieniach, które nie przedstawiały liczb lecz procenty, co niestety w tym przypadku nie oddało istoty zagadnienia bądź zostało niewłaściwie zinterpretowane. Z danych zebranych przez Departament Polityki Rodzinnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wynika, że niektóre dane przedstawione w zestawieniu opłat za żłobki są po prostu nieprawdziwe. Pozwolę sobie przedstawić parę przykładów: np. Działdowo województwo Warmińsko-Mazurskie w sprawozdaniu okresowym nie zgłosiło żadnego żłobka, a w zestawieniu opłat za żłobki, które jest w posiadaniu Pana Rzecznika, zostało wykazane, że w Działdowie opłaty ponoszone przez rodziców wzrosły o 54%, w Puławach województwo Lubelskie od stycznia 2002 r., nie funkcjonował żaden żłobek aż do września 2011 r., więc w tym przypadku trudno mówić o wzroście wysokości opłat a jednak w zestawieniu opłat za żłobki wykazano wzrost o 116,64%, także wzrost opłaty w wysokości 77,73% został wykazany w mieście Konin, chociaż właśnie w Koninie opłaty za żłobek zostały obniżone.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że pozostawanie dziecka w żłobku ponad 10 godzin powinno mieć charakter zdecydowanie incydentalny. Każdorazowo rodzic musi dobrze usprawiedliwić konieczność pozostawienia dziecka w żłobku powyżej 10 godzin. Z tego też powodu wysokość ustalonej opłaty za dodatkowe godziny ma marginalne znaczenie.

z poważaniem

MINISTER  
Władysław Kosiniak-Kamysz  
Władysław Kosiniak-Kamysz