



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 23 września 2025 r.

Poz. 3817

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.132.2025.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 22 września 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/108/25 Rady Miasta Sejny z dnia 25 sierpnia 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Statutu Żłobka Miejskiego w Sejnach.

UZASADNIENIE

W dniu 25 sierpnia 2025 r. Rada Miasta Sejny podjęła uchwałę Nr XVI/108/25 zmieniającą uchwałę w sprawie Statutu Żłobka Miejskiego w Sejnach. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 26 sierpnia 2025 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 12 września 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze, celem wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miasta Sejny wprowadziła zmianę do Statutu Żłobka Miejskiego w Sejnach, przyjętego uchwałą nr LIII/374/23 Rady Miasta Sejny z dnia 30 czerwca 2023 r., dodając przepis § 3 ust. 13a statutu o treści: „Dzieci spoza Miasta Sejny, z terenu Gminy w której funkcjonuje żłobek gminny, mogą zostać przyjęte do Żłobka Miejskiego w Sejnach na dany rok szkolny, po podpisaniu umowy ze Żłobkiem i uiszczeniu comiesięcznej dodatkowej opłaty, w wysokości ustalonej na podstawie wyliczeń finansowych, o równowartości dofinansowania jakie miałyby pokryć gmina w przypadku zawarcia porozumienia w sprawie zasad finansowania opieki zapewnianej w żłobku, o którym mowa w ust. 13, dzieciom z terenu danej gminy, gdyby na jej terenie nie funkcjonował żłobek gminny”.

Z przyjętej regulacji wnioskuję się, że rada dopuszcza różnicowanie wysokości opłaty „żłobkowej” z uwagi na kryterium miejsca zamieszkania dziecka. W ocenie organu nadzoru miejsce zamieszkania dziecka nie jest czynnikiem, który mógłby powodować zwiększenie wydatków gminy (tu: Miasto Sejny) związanych z opieką nad dzieckiem. W tym miejscu podkreślić należy charakter samej opłaty. Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych, „bezwzględnie, pośród danin publicznych dokonać można wyodrębnienia dwóch kategorii: podatków i opłat. Podstawą tego rozróżnienia jest koncepcja ekwiwalentności. Opłaty wydają się stanowić wynagrodzenie za związane z kosztami działania władzy. Nakładanie opłat jest dopuszczalne w trzech sytuacjach, jeśli obywatel korzysta z obiektów i urządzeń należących do państwa czy też, jednostki samorządu terytorialnego (opłata za pobyt w domu pomocy społecznej), jeśli jego udziałem staje się jakiś przywilej ze strony państwa (opłaty koncesyjne), a także jeśli organ państwa musi zajmować się sprawami obywatela (m.in. wydawanie zaświadczeń, zezwoleń itd.).

Opłatę możemy zatem zdefiniować jako przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za świadczenie oferowane na rzecz obywatela. Istnieje więc charakterystyczny dla opłat związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym dłużnika (opłatą), a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej. Opłata stanowi instytucję prawnofinansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Opłata stanowi zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego.” - wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2010 r. sygn. akt II SA/Sz 509/1.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku 31 stycznia 2014 r. sygn. akt I OSK 2580/13 wskazał z kolei, że „opłaty te nie mają charakteru podatku. Stanowią co prawda dochód gmin (p. art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.), ale dochód ten nie jest zyskiem. Są zaliczane do dochodów publicznych będących jedną z kategorii środków publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885); są to niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym (p. art. 60 ust. 1 pkt 7 tej ustawy). Opłaty tego rodzaju określano jako przymusowe należności za oferowane świadczenia nakładane przez władze publiczne na obywatela (p. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 2315/11)”.

Wskazując na powyższe nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Rady Miasta Sejny. Wysokość opłaty powinna bowiem odpowiadać rzeczywistym kosztom pobytu dziecka w żłobku niezależnie od miejsca jego zamieszkania, a zatem powinna być odpowiednia do kosztu świadczenia udzielanego przez gminną jednostkę organizacyjną powołaną do realizacji tego zadania stojącego przed gminą. W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do stanowienia o uiszczaniu comiesięcznej dodatkowej opłaty wobec dzieci spoza Miasta Sejny, które miałyby korzystać z usług Żłobka Miejskiego w Sejnach. Finansowanie pobytu dzieci spoza terenu gminy może odbywać się bowiem poprzez przyznanie dotacji dla żłobka na podstawie art. 60 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2025 r. poz. 798) bądź poprzez zawarcie porozumienia z gminą miejsca pochodzenia dziecka na podstawie art. 60a tej ustawy.

Nadmienić należy, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Podstawę prawną do jej podjęcia stanowi art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat (Dz. U. z 2025 r. poz. 798). Choć ustawodawca wskazuje tu minimum spraw, które wymagają uregulowania w uchwale określającej statut żłobka, to użyte w przepisie wyrażenie „w szczególności” zezwala na przyjmowanie przez organ stanowiący gminy także innych, nie wymienionych w tym przepisie warunków. Powyższe nie oznacza jednak, że mogą to być postanowienia dowolne. Rada gminy cały czas jest zobowiązana do działania na podstawie i w granicach prawa.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 września 2021 r. sygn. akt I GSK 235/21 stwierdził, że „organ stanowiący, podejmując akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych przez wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99 (OTK rok 2000, nr 5, poz. 141), w którym stwierdzono, że: "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)". Jeżeli więc organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, a więc istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu”.

Dodatkowo wskazać należy, iż kompetencja rady w zakresie ustalania wysokości opłat za korzystanie ze żłobka została uregulowana w art. 58 ust. 1 ustawy. Ustawodawca nie przewiduje tu różnicowania wysokości opłaty „żłobkowej” z uwagi na jakiegokolwiek kryteria. Stanowienie o odmiennych wysokościach opłat wobec dzieci z terenu Miasta Sejny i spoza niej (kryterium zamieszkania), narusza postanowienia ww. przepisu ustawy. Rada gminy została przez ustawodawcę upoważniona jedynie do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia tych opłat (art. 59 ust. 2 ustawy).

Mając na względzie przedstawione rozważania, stwierdzenie nieważności uchwały nr XVI/108/25 Rady Miasta Sejny z dnia 25 sierpnia 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Statutu Żłobka Miejskiego w Sejnach, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska