



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 lipca 2025 r.

Poz. 2877

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.205.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 2 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 85, art. 86, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 3. uchwały Nr XII/93/2025 Rady Miejskiej w Pruchniku z dnia 20 maja 2025 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Samorządowym w Pruchniku i wysokości maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Pruchniku (dalej: Rada Miejska) w dniu 20 maja 2025 r. podjęła uchwałę Nr XII/93/2025 w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Samorządowym w Pruchniku i wysokości maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie. W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2024 r. poz. 338 z późn. zm.). Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 czerwca 2025 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza przedmiotowej uchwały wykazała, że jej § 3 narusza obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym, w dniu 25 czerwca 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w w/w części. Materialnoprawną podstawę podjęci analizowanej uchwały stanowi art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. W § 3 badanej uchwały Rada Miejska uregulowała następująco: „, § 3.1. Opłata stała nie podlega odpisom. 2. Rodzicom (opiekunom prawnym) dziecka przysługuje w miesiącu kalendarzowym odpis za wyżywienie z tytułu nieobecności dziecka w Żłobku w wysokości dziennej stawki żywieniowej obowiązującej w dniach absencji dziecka. 3. W przypadku zawieszenia (zamknięcia) Żłobka, rodzicom (opiekunom prawnym) przysługuje zwrot opłaty miesięcznej, w części proporcjonalnej do ilości dni miesiąca, w którym Żłobek nie świadczył usług.” W ocenie organu nadzoru w/w § 3 analizowanej uchwały Rada Miejska został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. W świetle stanowiska judykatury należy zaliczyć to do kategorii istotnych naruszeń prawa w uchwale, za które uznaje się naruszenie powodujące, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2022 r. o sygn. akt III OSK 542/21, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r. o sygn. akt II SA/Wa 2197/16). Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3 tej ustawy, za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez jednostki samorządu terytorialnego albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostki samorządu terytorialnego oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustalają, w drodze uchwały, odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa. Zatem przepis art. 58 ust. 1 w/w ustawy upoważnia radę gminy do określenia opłaty pobytowej oraz opłaty pobytowej przy wydłużonym wymiarze opieki w konkretnej

wysokości, jednakże nie daje on żadnej podstawy do jej różnicowania w zależności od jakichkolwiek czynników. Jedynym sposobem wpływania na jej ostateczną wysokość jest instrument przewidziany art. 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, upoważniający radę do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ich ponoszenia. W myśl art. 59 ust. 2 w/w ustawy rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat. Delegacja ustawowa zawarta w tym przepisie nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia, co oznacza, że nie możliwe jest całkowite lub częściowe zwolnienie z obowiązku ponoszenia opłat bez wskazania warunków, od których zaistnienia jest uzależnione to zwolnienie, takich jak przykładowo pobyt więcej niż jednego dziecka z danej rodziny w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna, sytuacja materialna rodziców, długotrwałe korzystanie przez dziecko z usług opiekuńczych itp. (tak w Olszewski Artur, Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech. Komentarz., WKP 2019). Ponadto jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 14 kwietnia 2022 r. o sygn. akt II SA/Sz 99/22: „(...) przepis art. 59 ust. 2 ustawy o opiece wskazuje na określenie warunków do częściowego lub całkowitego zwolnienia. Przy czym fakultatywność udzielenia zwolnień od opłat w tym przepisie należy rozumieć jako połączoną z koniecznością określenia warunków. Zgodnie natomiast ze Słownikiem Języka Polskiego (dostępny na stronie: www.sjp.pwn.pl) termin "warunki" oznacza, m.in. "zespół cech predestynujących kogoś do czegoś." Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 sierpnia 2013 r. o sygn. akt I OSK 1237/13 uznał, iż ustawodawca dopuścił możliwość wprowadzenia przez radę gminy systemu zwolnień od części lub całości opłaty za żłobek, a to uprawnienie pociąga z kolei za sobą możliwość skonstruowania systemu zwolnień od opłaty za żłobek w szczególności w oparciu o kryterium dochodowe. Zdaniem organu nadzoru zapisy zawarte w § 3 badanej uchwały nie stanowią określenia warunków zwolnienia od ponoszenia opłat. Należy również podkreślić, że stosownie do art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym podlegają uregulowaniu w statucie żłobka. Biorąc pod uwagę powyższe, zaznaczenia wymaga, że jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Nie ulega wątpliwości, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (por. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni, jak również nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej (por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzcíński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997). Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego. Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Magdalena Kryczka