



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 3 sierpnia 2022 r.

Poz. 3471

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.308.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 26 lipca 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr LVII/384/2022 Rady Gminy Bartoszyce z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Przedszkolu Gminnym z Oddziałem Żłobkowym w Tolko, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków zwolnienia z opłat.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, której mowa we wstępie, Rada Gminy Bartoszyce, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 58 ust. 1, art. 59 ust. 2 oraz art. 64c ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3 (Dz.U. z 2021 r. poz. 75, z późn. zm.), ustaliła wysokość opłaty za pobyt dziecka w Przedszkolu Gminnym z Oddziałem Żłobkowym w Tolko, maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie oraz warunki zwolnienia z opłat.

Przedmiotową uchwałą, organowi nadzoru, doręczono w dniu 4 lipca 2022 r.

Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3, 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. Przepis art. 12 ust. 3 ww. ustawy, stanowi, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku lub klubie dziecięcym może być, na wniosek rodzica dziecka, wydłużony, za dodatkową opłatą. Stosownie natomiast do treści art. 59 ust. 2 ustawy rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. CBOSA).

Na podstawie wyżej powołanego przepisu art. 58 ust. 1 ustawy, Rada Gminy Bartoszyce w niniejszej uchwale powinna określić wysokość następujących opłat:

- opłaty za pobyt dziecka w żłobku do 10 godzin,

- opłaty za wydłużony pobyt dziecka w żłobku,
- maksymalnej opłaty za wyżywienie.

W kwestionowanej uchwale Rada Gminy nie określiła wysokości opłaty za wydłużony pobyt dziecka w żłobku, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, nie realizując tym samym w całości delegacji ustawowej, wynikającej z art. 58 ust. 1 ww. ustawy. Przedmiotowe naruszenie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania w całości przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego.

Niezależnie od powyższego, należy wskazać, że przedmiotowa uchwała zawiera również inne istotne uchybienia, rzutujące na legalność zawartych w niej postanowień. Dotyczy to następujących jednostek redakcyjnych:

- § 1 ust. 1, w zakresie w którym przewiduje możliwość dofinansowania opłaty za pobyt dziecka w żłobku z budżetu państwa w wysokości 400 zł,
- § 1 ust. 3-4, uprawniającego dyrektora żłobka do ustalania aktualnej stawki dziennej za wyżywienie (ust. 3), terminie i sposobie pobierania opłat za wyżywienie (ust. 4),
- § 2, ustalającego sposób dokonywania odpisów i zwrotów uiszczonej opłaty za pobyt dziecka oraz opłaty za wyżywienie w okresie czasowego ograniczenia lub zawieszenia funkcjonowania oddziału żłobkowego,
- § 3, uprawniający rodziców do obniżenia opłaty o dofinansowanie obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, przyznane na mocy art. 64c ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 (ust.1 ), a także określający zasady zwrotu opłat wniesionych przed uzyskaniem ww. dofinansowania.

Organu nadzoru, dokonując analizy ww. przepisów uchwały stwierdził, że zostały one podjęte z istotnym naruszeniem prawa, bowiem wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Jak wyżej wskazano, przepis art. 58 ust. 1 ww. ustawy uprawnia radę gminy do ustalenia wysokości 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 zatrudnionego przez gminę oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie, oraz co wynika z ww. cyt. przepisu art. 59 ust. 2 ww. ustawy, warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.

Z treści ww. przepisów wyraźnie wynika, że ustawodawca pozostawił w gestii organu stanowiącego gminy jedynie kwestię ustalenia wysokości ww. opłat i warunków z nich zwolnienia, natomiast z upoważnienia ustawowego nie wynika uprawnienie rady gminy do regulowania kwestii związanych ze sposobem pobierania (z dołu czy z góry, terminu pobierania), rozliczania wniesionych opłat, a w tym także przyznanego na mocy ustawy o opiece nad dzieckiem do lat 3, dofinansowania obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku. Postanowienia takie stanowią materię umowną i nie mogą, przybierać norm prawa miejscowego.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że organ stanowiący gminy, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii) 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 doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, co przejawia się tym, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, zgodnie z ich literalnym brzmieniem. Jednocześnie zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii (patrz: wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. akt. OTK 2000/5/141).

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki