



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 stycznia 2024 r.

WNP-I.4131.6.2024

### Rada Gminy Dobre

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688 - dalej jako „u.s.g.”)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/409/2023 Rady Gminy Dobre z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIV/298/18 Rady Gminy w Dobrem z dnia 30 sierpnia 2018 roku dotyczącej opłat za pobyt dziecka w żłobku, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat w zakresie § 1 zd. ostatnie.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Dobre podjęła uchwałę Nr XXXIX/409/2023 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIV/298/18 Rady Gminy w Dobrem z dnia 30 sierpnia 2018 roku dotyczącej opłat za pobyt dziecka w żłobku, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowią przepisy art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2023 r., poz. 204, z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 „u.s.g.”

W § 1 uchwały prawodawca lokalny przyjął następującą regulację prawną:

„W § 3 dodaje się punkt 4 który ma brzmienie: Ustala się wysokość dodatkowej opłaty za pobyt dziecka w Gminnym Żłobku w Dobrem zamieszkałego na terenie innej Gminy niż Gmina Dobre, którego Gmina zamieszkania nie podpisała porozumienia z Gminą Dobre. Wysokości kwoty ustala się na podstawie planowanych miesięcznych wydatków za rok bieżący skorygowanej po zakończeniu roku do kwoty wydatków za rok bieżący przypadających

na jedno dziecko pomniejszonej o inne opłaty dokonywane przez rodziców i gminy które podpisały porozumienie. Zapis nie dotyczy dzieci pracowników Urzędu Gminy Dobrze.”.

Jak wynika z art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, wysokość opłaty oraz opłaty, za wydłużony wymiar opieki dziecka w żłobku, 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.

Zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.

Warto zwrócić uwagę na poglądy doktryny i orzecznictwa dotyczące sposobu ustalania zwolnień z tytułu ponoszenia opłat, o których mowa powyżej.

„Zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 59 ust. 2 ustawy z 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat należy określić warunki, których spełnienie umożliwia częściowe lub całkowite zwolnienie z opłat. Organ stanowiący gminy nie może zatem całkowicie lub częściowo zwolnić z obowiązku ponoszenia określonych w ustawie 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 itp.” (P. Świątek, Organizacja i finansowanie przez gminy zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, FK 2012, nr 7-8, s. 5-12.).

Pojęcie warunku było także przedmiotem rozważań orzecznictwa sądowego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 14 kwietnia 2022 r. sygn. akt II SA/Sz 99/22 (orzeczenie prawomocne) sąd uznał, że „(...) już sam 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](http://www.sjp.pwn.pl)) termin warunki oznacza, m.in. zespół cech predestynujących kogoś do czegoś.”.

„Ustawodawca dopuścił możliwość wprowadzenia przez radę gminy systemu zwolnień od części lub całości opłaty za żłobek. To uprawnienie pociąga z kolei za sobą możliwość skonstruowania systemu zwolnień od opłaty za żłobek w szczególności w oparciu o kryterium dochodowe”. (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 sierpnia 2013 r. I OSK 1237/13).

Inkryminowana, w rozstrzygnięciu nadzorczym, regulacja została przyjęta bez podstawy prawnej albowiem wprowadza, w istocie, zwolnienie podmiotowe, a nie warunki zwolnienia z opłat. Zwolnienie odnosi się do grona osób dających się zidentyfikować na podstawie określonego w uchwale kryterium w postaci bycia pracownikiem Urzędu Gminy Dobre. Osoby te nie są przy tym zobligowane do spełnienia jakiegokolwiek warunku, od którego zależałoby nabycie prawa do zwolnienia od ponoszenia opłat.

Przedmiotowa regulacja narusza także zasadę równego traktowania albowiem osoby niezatrudnione w Urzędzie Gminy Dobre ponoszą opłatę w pełnej wysokości.

Kryterium takiego różnicowania należy ocenić jako niezgodne z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą sprawiedliwości społecznej nakazującą, by różnicowanie poszczególnych osób pozostawało w odpowiedniej relacji do dzielących je różnic (za: wyrokiem NSA z dnia 19 listopada 2014 r., I OSK 2257/14, Legalis nr 1411540; wyrokiem NSA z dnia 8 października 2013 r., I OSK 1418/13, Legalis nr 1924702). Wprowadzanie różnicowania jest dopuszczalne tylko gdy jest uzasadnione, to znaczy gdy pozostaje w związku bezpośrednim z celem przepisów, wagą interesu, dla którego różnicowanie jest wprowadzone, pozostaje w proporcji do interesów naruszanych oraz nie uwłacza w sposób zasadniczy innym wartościom (por. zwłaszcza wyrok TK z dnia 12 grudnia 1994 r., K 3/94; wyrok TK z dnia 6 grudnia 1997 r., K 8/97; wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99 – tak w wyroku NSA z dnia 8 października 2013 r., I OSK 1418/13, Legalis nr 1924702). Taki przypadek nie zachodzi jednak w przedmiotowej sprawie – brak obiektywnego kryterium prawnie uzasadniającego odmienne traktowanie osób będących pracownikami Urzędu Gminy Dobre, których dzieci uczęszczają do gminnego żłobka w stosunku do osób, których dzieci uczęszczają do gminnego żłobka, a jednocześnie osoby te nie są pracownikami Urzędu Gminy Dobre.

„W judykaturze przyjmuje się, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, a więc uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia. Do takich naruszeń zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub brak podstawy prawnej, bądź przepisów prawa ustrojowego lub przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie to nie wystąpiło”. (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 maja 2018 r. II SA/Go 271/18).

Ustawa o samorządzie gminnym określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały w części objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, co na mocy art. 92 ust. 1 „u.s.g.” skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w części objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 „u.s.g.”, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

*Mariusz Frankowski*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/