



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 19 stycznia 2026 r.

Poz. 327

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.430.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 14 stycznia 2026 r.

Na podstawie art. 85, art. 86, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r., poz. 1153 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 3 ust. 1 i ust. 2 zawartego w § 1 uchwały Nr XVIII/122/2025 Rady Miejskiej w Pruchniku z dnia 10 grudnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XII/93/2025 Rady Miejskiej w Pruchniku z dnia 20 maja 2025 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 10 grudnia 2025 r. podjęła uchwałę Nr XVIII/122/2025 w sprawie zmiany uchwały nr XII/93/2025 Rady Miejskiej w Pruchniku z dnia 20 maja 2025 w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Samorządowym w Pruchniku i wysokości maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza w/w uchwały wykazała, że część jej zapisów narusza obowiązujące przepisy prawa, a zatem w dniu 7 stycznia 2026 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia w tym zakresie nieważności przedmiotowej uchwały.

Materialnoprawną podstawę podjęcia analizowanej uchwały stanowią 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 2025 r. poz. 798 z późn. zm.). W myśl art. 58 ust. 1 tej ustawy, 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. Zgodnie z art. 59 ust. 1 i 2 w/w ustawy „1. Opłaty, o których mowa w art. 58 ust. 1, z tytułu korzystania ze żłobka i klubu dziecięcego utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz z usług dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostki samorządu terytorialnego są wnoszone przez rodziców na rzecz odpowiednio gminy, powiatu lub województwa. 2. Rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.”

W § 1 badanej uchwały Rada Miejska uregulowała, że w uchwale nr XII/93/2025 z dnia 20 maja 2025 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w Żłobku samorządowym w Pruchniku i maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie wprowadza się następujące zmiany: „§ 3 otrzymuje brzmienie: ”§ 3.1. Opłatę, o której mowa w § 2. 1. obniża się:

- 1) za dzieci objęte dofinansowaniem z Programu „Aktywny Maluch 2022-2029” oraz świadczeniem „Aktywnie w Żłobku” o kwotę:

- a) z tytułu objęcia Programem „Aktywny Maluch 2022-2029” zgodnie z otrzymanym dofinansowaniem,
 - b) dofinansowania z tytułu objęcia świadczeniem „Aktywnie w żłobku”;
- 2) za dzieci nieobjęte Programem „Aktywny Maluch 2022-2029”, a objęte świadczeniem „Aktywnie w żłobku” o kwotę dofinansowania z tego programu.

2. Obniżenie opłaty, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 lit. a związane jest z realizacją przez Gminę Pruchnik zadania: utworzenie 16 nowych miejsc opieki w ramach programu: Aktywny Maluch instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 „Aktywny Maluch 2022-2029” dofinansowanego ze środków KPO.”

Odnosząc się do powyższego, należy wskazać, że ustawodawca w art. 25a ust. 1 i 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 uregulował następująco: „1. Podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy jest obowiązany do obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka odpowiednio w żłobku lub klubie dziecięcym o kwotę otrzymanego świadczenia "aktywnie w żłobku", o którym mowa w ustawie z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka - "Aktywny rodzic". 2. Podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy, który otrzymał świadczenie "aktywnie w żłobku", o którym mowa w ustawie z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka - "Aktywny rodzic", i nie obniżył opłaty rodzica za pobyt dziecka odpowiednio w żłobku lub klubie dziecięcym o kwotę otrzymanego świadczenia "aktywnie w żłobku", jest obowiązany do zwrotu tego świadczenia. Przepisy art. 52 ust. 3-6 i 8-10 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka - "Aktywny rodzic" stosuje się odpowiednio.” Oznacza to, że obowiązują ustawowe reguły obniżania opłat za pobyt dziecka odpowiednio w żłobku lub klubie dziecięcym o kwotę otrzymanego świadczenia "aktywnie w żłobku". Natomiast powtórzenie, modyfikacja bądź uzupełnienie przepisów ustawowych regulacjami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja, powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10). Zgodnie również z § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) w uchwale rady gminy nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów.

W przedmiocie zawartych w § 1 badanej uchwały regulacji dotyczących obniżenia opłat z tytułu objęcia Programem „Aktywny Maluch 2022-2029” należy wskazać, że zdaniem organu nadzoru kwestionowane postanowienia wykraczają poza delegację ustawową Rady Miejskiej, która nie jest upoważniona na podstawie art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 do uchwalenia regulacji o takiej treści. W szczególności kwestionowane zapisy tworzą odrębny przypadek odstąpienia od pobierania opłat od możliwości zwalniania w całości lub w części od obowiązku ponoszenia opłat, którym mowa w art. 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Ponadto trzeba zauważyć, że ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie wyszczególnia z jakiego dofinansowania ma być realizowany pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym. Natomiast ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały dotyczącej ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku lub w klubie dziecięcym (tak w wyroku WSA w Kielcach z dnia 9 kwietnia 2025 r. o sygn. akt II SA/Ke 103/25). Zatem zdaniem organu nadzoru, wyłącznie w ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą. Podkreślenia wymaga, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest zaś normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależności, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego (tak w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 29 września 2022 r. o sygn. akt III SA/Wr 177/22).

Reasumując, 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. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04). 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, s. 57). 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 (por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzcíński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121).

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności w części przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Pruchniku, jest całkowicie uzasadnione i konieczne.

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

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru