



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 18 lutego 2025 r.

Poz. 797

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-1.4131.50.2025.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 14 lutego 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 5 uchwały Nr VIII/71/2025 Rady Miejskiej w Moryniu z dnia 22 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka u dziennego opiekuna w zakresie wyrazów: „wchodzi w życie z dniem podjęcia i”.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 22 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Moryniu podjęła uchwałę Nr VIII/71/2025 w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka u dziennego opiekuna. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 27 stycznia 2025 r.

W uchwale Nr VIII/71/2025 organ stanowiący Gminy Moryń ustalił miesięczną opłatę za pobyt dziecka u dziennego opiekuna w wysokości 1500,00 zł w wymiarze do 8 godzin dziennie (§ 1 ust. 1), zaś powyżej tego czasu pobytu – określił stawkę 10,23 zł za każdą rozpoczętą godzinę opieki w danym dniu (§ 1 ust. 2). Jednocześnie, postanowił o proporcjonalnym do dni pobytu w danym miesiącu ustalaniu wysokości opłaty w przypadku, gdy dziecko zostanie przyjęte pod opiekę w trakcie miesiąca (§ 3). Powyższe opłaty nie obejmują kosztów wyżywienia dziecka (§ 4). W § 5 uchwały Rada zdecydowała o jej wejściu w życie z dniem podjęcia i o publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi, powołany m.in. przez Radę Miejską w Moryniu, art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3<sup>1)</sup>, zgodnie z którym *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*. Z cyt. unormowania wynika uprawnienie rady gminy do określenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w gminnym żłobku, w klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna zatrudnionego przez gminę w podstawowym wymiarze (do 10 godzin dziennie), opłaty dodatkowej za wydłużony, na wniosek rodzica, czas opieki oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna.

Na podstawie danych zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Moryń organ nadzoru ustalił, że punkt dziennej opieki dla dzieci do lat 3 w tej jednostce samorządu terytorialnego prowadzony jest przez Spółdzielnię Socjalną „Tworzyć Razem”, na podstawie złożonej w dniu 20 stycznia 2025 r. uproszczonej oferty realizacji zadania publicznego. Gmina Moryń przystąpiła do ogłoszonego przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Aktywny

---

<sup>1)</sup> Ustawa 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.).

Maluch Pierwszy dzienny opiekun w gminie 2024” i otrzymała dofinansowanie w kwocie 300.000,00 zł na utworzenie 5 miejsc dla dzieci w Punkcie Diennej Opieki przy ul. Dworcowej 54 w Moryniu<sup>2)</sup>.

Nie budzi zatem wątpliwości kompetencja Rady Miejskiej w Moryniu do ustalenia w uchwale Nr VIII/71/2025 miesięcznej opłaty za pobyt dziecka u dziennego opiekuna oraz opłaty dodatkowej za wydłużony ponad 10 godzin pobyt dziecka u dziennego opiekuna. W sposób nieprawidłowy został jednak określony termin wejścia w życie tej uchwały.

Istotne znaczenie w przedmiotowej sprawie ma okoliczność, że uchwała w przedmiocie określenia wysokości opłat za pobyt dziecka u dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostkę samorządu terytorialnego zawiera postanowienia o charakterze powszechnie wiążącym, jest więc aktem prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>3)</sup> powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalnym charakterze normy decyduje fakt określenia adresata, do którego jest skierowana, w sposób ogólny, w szczególności poprzez wymienienie jego cech. Abstrakcyjność normy to możliwość jej wielokrotnego stosowania. W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na określonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w ściśle określonych, powtarzalnych sytuacjach, albo przyznają ich adresatom określone uprawnienia.

Uchwała Nr VIII/71/2025 Rady Miejskiej w Moryniu zawiera postanowienia spełniające ww. przesłanki. Ustalenie w niej stawek opłat za pobyt dziecka w Punkcie Diennej Opieki w Moryniu stanowi bowiem nałożenie obowiązków na rodziców lub opiekunów prawnych dzieci, które obecnie lub w przyszłości będą objęte opieką dziennego opiekuna w tej placówce. Skoro zatem uchwała ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który ma obowiązywać na obszarze danej gminy, to obowiązkowe jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co odbywa się na zasadach i w trybie określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>4)</sup>.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy *ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe*. Z kolei, w myśl jej art. 4 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy, przy czym w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym*. W myśl natomiast art. 5 ww. ustawy *przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie*.

W kontekście cyt. przepisów za wadliwy uznać trzeba § 5 badanej uchwały, który stanowi, że: *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego*. Po pierwsze jest on niezgodny z zasadami dotyczącymi formułowania przepisów o wejściu w życie w aktach prawa miejscowego zawartymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>5)</sup>. W myśl § 143 powołanego załącznika wobec aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio m.in. normy dotyczące formułowania przepisów o wejściu w życie ustawy. Zgodnie z § 45 ust. 1 *przepisowi o wejściu w życie ustawy można nadać brzmienie:*

- 1) *"Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia";*
- 2) *"Ustawa wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia";*
- 2a) *"Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia";*

<sup>2)</sup> Zob. poz. 57 ogłoszenia wyników naboru wniosków do Programu Aktywny Maluch Pierwszy dzienny opiekun w gminie 2024

<sup>3)</sup> Por. wyroki: NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15, WSA w Opolu z dnia 6 grudnia 2018 r. II SA/Op 351/18.

<sup>4)</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

<sup>5)</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2016 r. poz. 283).

- 3) *"Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia" albo "Ustawa wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia";*
- 3a) *"Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia";*
- 4) *"Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)";*
- 5) *"Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia";*
- 6) *"Ustawa wchodzi w życie ..., z wyjątkiem art. ..., który wchodzi w życie ...";*
- 7) *"Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... - ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)".*

Wyliczenie zawarte w cyt. przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu z wymienionych. Żaden z ww. przepisów nie dopuszcza postanowienia o wejściu w życie z dniem podjęcia aktu i o ogłoszeniu go w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jak uczyniła to Rada Miejska w Moryniu w § 5 uchwały Nr VIII/71/2025. Treść § 5 badanej uchwały jest niezgodna z powołanymi przepisami, przez co narusza zasadę przyzwoitej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>6)</sup>.

Ponadto, wskazanie w kwestionowanym postanowieniu, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, a zatem z dniem 22 stycznia 2025 r., wobec ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 29 stycznia 2025 r. (poz. 398), oznacza w istocie nadanie tej uchwale wstecznej mocy obowiązywania, co – mając na względzie jej treść – jest niedopuszczalne. Podkreślić należy, że wejście w życie aktów prawa miejscowego, które nakładają na obywateli jakiegokolwiek obowiązki, powinno być poprzedzone ich ogłoszeniem. Adresaci norm wynikających z takiej uchwały powinni mieć możliwość zapoznania się z ich treścią ze stosownym wyprzedzeniem, nie mogą bowiem realizować nałożonych na nich w uchwale obowiązków, zanim się o nich dowiedzą w wyniku publikacji uchwały, a z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Za niedopuszczalne uznać trzeba nałożenie na rodziców i opiekunów prawnych dzieci przebywających pod opieką dziennego opiekuna obowiązku ponoszenia opłat w określonej wysokości z chwilą podjęcia tej decyzji przez Radę Miejską w Moryniu w uchwale, tj. z dniem 22 stycznia 2025 r., bez wcześniejszej możliwości zapoznania się z unormowaniami dotyczącymi tych opłat, gdyż uchwała w tym przedmiocie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym dopiero w dniu 29 stycznia 2025 r.

W tym stanie rzeczy, z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 5 uchwały Nr VIII/71/2025 Rady Miejskiej w Moryniu z dnia 22 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka u dziennego opiekuna w zakresie wyrazów „wchodzi w życie z dniem podjęcia i”. Wyeliminowanie z obrotu prawnego części ww. przepisu jest wystarczające i niecelowe jest stwierdzenie nieważności całej uchwały. Wskutek bowiem usunięcia części postanowienia §5 określającego, w sposób wadliwy, datę wejścia w życie uchwały Nr VIII/71/2025, akt ten wejdzie w życie w terminie określonym w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. po upływie 14 dni od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.<sup>7)</sup>

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

**Bartosz Brożyński**  
I Wicewojewoda Zachodniopomorski

<sup>6)</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>7)</sup> Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 402/19.