



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 grudnia 2025 r.

Poz. 9485

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.256.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

orzekam

nieważność § 1 ust. 1 w zakresie zwrotu: „, płatnej do ostatniego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dziecko uczęszczało do Żłobka” oraz § 3 ust. 2 uchwały nr XVII/100/2025 Rady Miejskiej Wielichowa z dnia 29 października 2025 r. w sprawie opłaty za pobyt dziecka, opłaty za wydłużony pobyt dziecka oraz opłaty za wyżywienie dziecka w Żłobku w Wielichowie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 października 2025 r. Rada Miejska Wielichowa podjęła uchwałę nr XVII/100/2025 w sprawie opłaty za pobyt dziecka, opłaty za wydłużony pobyt dziecka oraz opłaty za wyżywienie dziecka w Żłobku w Wielichowie, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.) oraz art. 58 ust. 1 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.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 listopada 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Rada Miejska Wielichowa powołała przepis art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2025 r. poz. 798), zwanej dalej „ustawą”. Przepis ten stanowi: „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”. Uzupełniając dołączyć należy, że zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy: „W żłobku i klubie dziecięcym zapewnia się opiekę nad dzieckiem w wymiarze do 10 godzin dziennie względem każdego dziecka”. Z kolei w myśl art. 12 ust. 3 ustawy: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku lub klubie dziecięcym może być, na wniosek rodzica dziecka, wydłużony, za dodatkową opłatą”.

Uchwała podejmowana w oparciu o omawiane upoważnienie ustawowe stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku

z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r. II OSK 2058/11; opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: „CBOSA”), przy czym uchybienia te mają charakter istotny, skutkujący koniecznością stwierdzenia nieważności obarczonych nimi przepisów prawa miejscowego.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Miejska Wielichowa ustaliła „wysokość opłaty za pobyt dziecka w Żłobku w Wielichowie (zwany dalej jako: «Żłobek») w kwocie 1500,00 złotych brutto miesięcznie, płatnej do ostatniego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dziecko uczęszczało do Żłobka”. Z kolei maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie dziecka w Żłobku - w kwocie 8,50 złotych brutto dziennie – rada ustaliła w § 3 ust. 1 uchwały, przyjmując ponadto, że: „Opłata, o której mowa w ust. 1, jest płatna z góry do piętnastego dnia miesiąca, w którym dziecko będzie korzystało z wyżywienia” (§ 3 ust. 2 uchwały).

W zakresie kompetencji prawotwórczych przyznanych radzie gminy mocą przepisu art. 58 ust. 1 ustawy nie mieści się, zdaniem organu nadzoru, określanie terminów płatności opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy, za pobyt dziecka w żłobku utworzonym przez gminę, czy też opłaty za wyżywienie. Zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w omawianym przepisie ustawy, rada gminy może ustalić jedynie wysokość przedmiotowych opłat za pobyt dziecka w żłobku oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie. Poza zakresem omawianego upoważnienia pozostaje natomiast określanie przez prawodawcę miejscowego terminów płatności tychże opłat. Kwestie te – jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w uzasadnieniu wyroku z 9 kwietnia 2025 r. II SA/Ke 103/25 (opubl. w CBOSA) – nie mogą być przedmiotem regulacji dokonanej przez organ stanowiący gminy, a uchwała obejmująca takie regulacje bezsprzecznie wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art. 58 ust. 1 ustawy. Podzielić również należy stanowisko Sądu wyrażone w powołanym wyroku, że „uregulowanie w akcie prawa miejscowego kwestii, które winny znaleźć się w umowie cywilnoprawnej, należy uznać za wykroczenie przez organ stanowiący gminy poza kompetencje przyznane mu przez ustawodawcę, jak też ograniczające uprawnienia stron umowy do swobodnego kształtowania jej treści w tym zakresie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 9 kwietnia 2014 r., II SA/Go 167/14 [...]).”

Podkreślenia wymaga ponadto, że ustalona w § 3 ust. 1 uchwały kwota „8,50 zł brutto dziennie” stanowi maksymalną (a nie: ostateczną, należną) wysokość opłaty za wyżywienie. Stąd też zawarte w § 3 ust. 2 uchwały zobowiązanie do opłacenia „opłaty, o której mowa w ust. 1” w wyznaczonym terminie może budzić wątpliwości interpretacyjne co do tego, w jakiej wysokości opłata ma zostać uiszczona – w maksymalnej wysokości określonej w uchwale, czy też w wysokości ustalonej w umowie (a która może być równa lub niższa w stosunku do maksymalnej wysokości uchwalonej przez radę gminy).

Jako akt prawa miejscowego badana uchwała powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu (por. wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94).

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada

wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Omawiana regulacja § 3 ust. 2 uchwały takiego warunku nie spełnia.

Podsumowując, przepisy § 1 ust. 1 w zakresie zwrotu: „,„ płaćnej do ostatniego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dziecko uczęszczało do Żłobka” oraz § 3 ust. 2 uchwały zostały podjęte przez Radę Miejską Wielichowa z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 58 ust. 1 ustawy, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym koniecznością stwierdzenia wadliwych regulacji.

Za wyeliminowaniem z obrotu prawnego § 3 ust. 2 uchwały dodatkowo przemawia także jego sprzeczność z konstytucyjną zasadą określoności przepisów prawa.

W świetle powyższego, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Wielichowa

Burmistrz Wielichowa