



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 lipca 2026 r.

Poz. 5056

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.124.2026.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 25 czerwca 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 620)

orzekam

nieważność § 2 ust. 2 uchwały nr XXII/138/2026 Rady Gminy Krzykosy z dnia 26 maja 2026 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolu prowadzonym przez Gminę Krzykosy i określania wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 maja 2026 r. Rada Gminy Krzykosy podjęła uchwałę nr XXII/138/2026 w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolu prowadzonym przez Gminę Krzykosy i określania wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.), art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t. j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1043 ze zm.) oraz art. 52 ust. 1 pkt 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t. j. Dz. U. z 2026 r., poz. 650)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 maja 2026 r.

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

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2026 r. poz. 820) przedszkolem publicznym jest przedszkole, które zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie.

Stosownie do art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2026 r. poz. 650), zwanej dalej „u.f.z.o.”, rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w prowadzonym przez gminę publicznym przedszkolu i oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe. Zgodnie z art. 52 ust. 3 u.f.z.o.: „Wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1, nie może być wyższa niż 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego”.

Uzupełniając należy dodać, że maksymalna wysokość opłaty, o której mowa w art. 52 ust. 3 u.f.z.o., podlega waloryzacji na zasadach określonych w art. 52 ust. 4-7 u.f.z.o. Zgodnie z pkt 2 obwieszczenia Ministra Edukacji z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji oraz maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego (M. P. poz. 174), „od dnia 1 września 2024 r. maksymalna wysokość kwoty opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, po waloryzacji, wynosi 1,44 zł”.

Powołując się na powyższe ustawowe przepisy upoważniające, Rada Gminy Krzykosy podjęła badaną uchwałę, w której zawarła następujące przepisy merytoryczne: „W przedszkolach prowadzonych przez Gminę Krzykosy zapewnia się bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w wymiarze 5 godzin dziennie” (§ 1), „Za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć ustalony w § 1, określa się opłatę w wysokości 1,40 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu” (§ 2 ust. 1), „Miesięczna wysokość opłaty za czas realizacji odpłatnych świadczeń ustalana jest jako iloczyn stawki godzinowej, o której mowa w ust. 1, liczby godzin pobytu dziecka w przedszkolu ponad czas określony w § 1 wskazany przez rodziców (opiekunów prawnych) oraz liczby dni pobytu dziecka w przedszkolu” (§ 2 ust. 2).

Zdaniem organu nadzoru, przepis § 2 ust. 2 uchwały został wydany z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 52 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 3 u.f.z.o.

Podkreślić w tym miejscu należy, że uchwała podjęta na podstawie art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z treścią 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 obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. 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. 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). 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. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

W niniejszej sprawie należy podkreślić, że przepis art. 52 ust. 1 pkt 1 u.f.z.o. upoważnia radę gminy do określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w prowadzonym przez gminę publicznym przedszkolu i oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe. Ustawodawca zastrzegł jednocześnie, że wysokość przedmiotowej opłaty nie może być wyższa niż 1 zł (przy uwzględnieniu waloryzacji: 1,44 zł) „za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu [...]” (art. 52 ust. 3 u.f.z.o.). W powołanych regulacjach ustawowych określona zatem została zarówno maksymalna wysokość opłaty, jak i sposób jej naliczania. Rada gminy, realizując upoważnienie ustawowe z art. 52 ust. 1 pkt 1 u.f.z.o., związana jest tymi wytycznymi ustawodawcy, co oznacza w szczególności zakaz ich modyfikacji.

Powyższą delegację ustawową, zdaniem organu nadzoru, wypełnia przepis § 2 ust. 1 uchwały, w którym Rada Gminy Krzykosy postanowiła, że: „Za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć ustalony w § 1, określa się opłatę w wysokości 1,40 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu”. Natomiast ustalony w § 2 ust. 2 uchwały sposób naliczania miesięcznej wysokości opłaty „za czas realizacji odpłatnych świadczeń” pozostaje

w sprzeczności z ustawowo określonym sposobem naliczania przedmiotowej opłaty. Opłata ta (nawet przy przyjęciu miesięcznego okresu rozliczeniowego) winna być określona „za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu [...]” (art. 52 ust. 3 u.f.z.o.) „w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo oświatowe” (art. 52 ust. 1 pkt 1 u.f.z.o.) (w niniejszej sprawie: „ponad czas określony w § 1 uchwały”), a nie – jak przyjęto w § 2 ust. 2 uchwały -- „jako iloczyn stawki godzinowej, o której mowa w ust. 1, liczby godzin pobytu dziecka w przedszkolu ponad czas określony w § 1 wskazany przez rodziców (opiekunów prawnych) oraz liczby dni pobytu dziecka w przedszkolu”. Należy zauważyć, że liczba „rozpoczętych godzin faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu” niekoniecznie musi być tożsama z liczbą „godzin pobytu dziecka w przedszkolu ponad czas określony w § 1 uchwały wskazany przez rodziców (opiekunów prawnych)”. Ten ostatni zwrot użyty przez Radę Gminy Krzykosy w § 2 ust. 2 uchwały może przede wszystkim sugerować czas deklarowanego (a nie: faktycznego) pobytu dziecka w przedszkolu na potrzeby ustalania przedmiotowej opłaty, co pozostaje w wyraźnej sprzeczności z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 52 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 3 u.f.z.o.

Podsumowując, kwestionowana regulacja § 2 ust. 2 uchwały modyfikuje bezwzględnie obowiązujące, wyznaczające granice kompetencji rady gminy, przepisy art. 52 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 3 u.f.z.o., co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym. Należy stwierdzić, że pozostaje także niespójna z treścią § 2 ust. 1 uchwały, w której prawidłowo przyjęto zasadę naliczania opłaty „za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w przedszkolu”. Tym samym naruszona została zasada określoności przepisów prawa wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności wadliwego przepisu § 2 ust. 2 uchwały. W obrocie prawnym pozostanie natomiast przepis § 2 ust. 1 uchwały, który - zdaniem organu nadzoru - jest wystarczający do wypełnienia dyspozycji normy kompetencyjnej z art. 52 ust. 1 pkt 1 u.f.z.o.

W tym stanie 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Karolina Fabiś-Szulc
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Gminy Krzykosy

Wójt Gminy Krzykosy