



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27
marca 2025 r.

WP-R.4131.9.2025

**Rada Miejska
w Nowym Mieście nad Pilicą**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/85/2025 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z dnia 3 marca 2025 r. *w sprawie zmiany uchwały Nr IX/74/2019 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia opłat za pobyt dzieci i wyżywienie w Żłobku Samorządowym, prowadzonym przez Gminę Nowe Miasto nad Pilicą*

Uzasadnienie

Rada Miejska w Nowym Mieście nad Pilicą podjęła w dniu 3 marca 2025 r. uchwałę Nr XVI/85/2025 *w sprawie zmiany uchwały Nr IX/74/2019 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia opłat za pobyt dzieci i wyżywienie w Żłobku Samorządowym, prowadzonym przez Gminę Nowe Miasto nad Pilicą.*

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 marca 2025 r.

Analiza treści uchwały wykazała, że podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, co zostanie wyjaśnione w dalszej części uzasadnienia.

Przed wszystkim wskazać należy, iż dokonana uchwałą Nr XVI/85/2025 zmiana uchwały Nr IX/74/2019 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z dnia 25 czerwca 2019 r. dotyczy jedynie nadania nowego brzmienia przepisom § 3 ust. 1 oraz § 3 ust. 3. Zmiana ta wprowadza jednak chaos w treści zmienianej uchwały, bowiem nowe brzmienie § 3 ust. 3 pozostaje w sprzeczności z pozostającym w mocy (nie zmienionym) brzmieniem § 3 ust. 4 uchwały Nr IX/74/2019. Nowa treść § 3 ust. 3 brzmi: *„Ustala się dodatkową opłatę za pobyt dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Nowe Miasto nad Pilicą w wymiarze wydłużonym na wniosek rodzica w wysokości 20,00 złotych za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w żłobku”*. Natomiast pozostający w mocy przepis § 3 ust. 4 stanowi: *„Ustala się dodatkową opłatę za pobyt dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Nowe Miasto nad Pilicą w wymiarze wydłużonym na wniosek rodzica w wysokości 15,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w żłobku”*.

Po zmianie, wprowadzonej uchwałą Nr XVI/85/2025, wysokość opłaty dodatkowej za pobyt dziecka w żłobku, wskazana w § 3 ust. 3 uchwały pozostaje zatem w sprzeczności z wysokością opłaty dodatkowej, określonej w § 3 ust. 4, co jest niezgodne z zasadami legislacji. Po pierwsze podnieść należy, że ten sam obowiązek nie może być dwukrotnie określany w uchwale, a nadto treść obu przepisów (§ 3 ust. 3 i § 3 ust. 4) wprowadza w błąd co do rzeczywistej wysokości opłaty, gdyż nie jest wiadomym, która z kwot jest *de facto* obowiązująca. Tymczasem w myśl zasad techniki prawodawczej, uregulowanych w załączniku do *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) – dalej: *ZTP*, przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (§ 6 w związku z § 143 *ZTP*).

Należy w tym miejscu wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie prezentuje stanowisko, że „z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji (...) funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać

się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. [...] Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego” (zob. wyrok z dnia 24 lutego 2003 r. sygn. akt K 28/02). Trybunał podkreśla też znaczenie reguł poprawnej legislacji, sformułowanych w zasadach techniki prawodawczej, dla oceny konstytucyjności aktów normatywnych, stanowią one bowiem „prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok z dnia 21 marca 2001 r. sygn. akt 24/2000).

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także kwestia zmiany § 3 ust. 1 uchwały Nr IX/74/2019. Dotychczasowa treść tego przepisu (przyjęta uchwałą Nr IX/74/2019 a następnie zmieniona uchwałą Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą Nr LI/352/2022 z dnia 23 sierpnia 2022 r.) brzmiała: *„Ustala się miesięczną opłatę stałą za pobyt dziecka w żłobku w wysokości 15% minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w danym roku kalendarzowym, dla rodziców dzieci zamieszkających na terenie Gminy Nowe Miasto nad Pilicą”*. Wprowadzona uchwałą Nr XVI/85/2025 zmiana, nadała przepisowi § 3 ust. 1 nową następującą treść: *„Ustala się miesięczną opłatę stałą za pobyt dziecka do 10 godzin dziennie w żłobku prowadzonym przez Gminę Nowe Miasto nad Pilicą w wysokości 1500,00 złotych”*. W uzasadnieniu do dokonanej zmiany Rada wskazała, iż zmiana podyktowana jest rosnącymi kosztami, związanymi z utrzymaniem i funkcjonowaniem żłobka, które na dzień podjęcia uchwały wynoszą 1961 zł miesięcznie w przeliczeniu na jedno dziecko. Jednak poza wskazaniem kwoty, w uzasadnieniu nie znalazło się jakiegokolwiek jej wyliczenie, co jest niezbędne, celem wykazania ekwiwalentności pobieranej opłaty. Sposób ustalenia odpłatności, która wiąże się z nałożeniem na rodziców i opiekunów obowiązku finansowego, powinien być przekonujący, oparty na kalkulacji ekonomicznej i zasadzie ekwiwalentności oraz wystarczająco uzasadniony. Rada powinna również wykazać, że wysokość opłaty pozostaje w związku przyczynowym z oferowanym świadczeniem. Brak w uzasadnieniu uchwały stosownej kalkulacji, ani jakichkolwiek wyliczeń o charakterze finansowym dotyczących ustalenia wysokości opłaty nie pozwala stwierdzić, czy istnieje charakterystyczny dla opłat związek przyczynowy między ustalonym przez radę gminy świadczeniem pieniężnym - opłatą, a świadczeniem wzajemnym gminy, w konsekwencji na przyjęcie, że rada gminy rozważała i brała pod uwagę kwestię faktycznych kosztów pobytu dziecka w żłobku gminnym oraz ekwiwalentnego charakteru opłaty za pobyt dziecka w tej placówce, a tym samym,

że działała w granicach upoważnienia zawartego w art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 kwietnia 2024 r. sygn. akt IV SA/Po 176/24 i Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 sierpnia 2020 r. sygn. akt I OSK 675/20). Co więcej, w mocy pozostaje treść § 3 ust. 2 uchwały Nr IX/74/2019 (zmienionej uchwałą Nr LI/352/2022 z dnia 23 sierpnia 2022 r.), w którym ustala się miesięczną opłatę stałą za pobyt dziecka w żłobku w wysokości 20% minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w danym roku kalendarzowym, dla rodziców dzieci zamieszkałych poza Gminą Nowe Miasto nad Pilicą, co jest niezrozumiałe w kontekście faktycznego wyliczenia kosztów pobytu dziecka w żłobku. Z jednej bowiem strony, w nowym brzmieniu § 3 ust. 1 postanowiono o miesięcznej opłacie stałej za pobyt dziecka w żłobku w wysokości 1500 zł, z drugiej zaś strony wciąż obowiązuje przepis § 3 ust. 2, który przewiduje miesięczną opłatę za pobyt dziecka w żłobku w wysokości 20% minimalnego wynagrodzenia za pracę, dla rodziców dzieci spoza Gminy. W świetle powyższego trudno ustalić, czy i w jaki sposób dokonano kalkulacji kosztów funkcjonowania żłobka w przeliczeniu na jedno dziecko, a co za tym idzie, czy sposób ustalenia odpłatności został oparty na zasadzie ekwiwalentności. Dodatkowo należy zauważyć, że w mocy pozostaje dotychczasowa treść § 4 uchwały Nr IX/74/2019, nakładająca na rodziców obowiązek ponoszenia kosztów wyżywienia dziecka w żłobku, co oznacza, że na kwotę główną ryczałtową, wprowadzoną uchwałą Nr XVI/85/2025, nie ma wpływu koszt wyżywienia.

Konsekwentnie zatem przyjąć należy, iż Rada Miejska w Nowym Mieście nad Pilicą, podejmując uchwałę Nr XVI/85/2025 z dnia 3 marca 2025 r. w *sprawie zmiany uchwały Nr IX/74/2019 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia opłat za pobyt dzieci i wyżywienie w Żłobku Samorządowym, prowadzonym przez Gminę Nowe Miasto nad Pilicą*, przekroczyła uprawnienia wynikające z upoważnienia zawartego w art. 58 ust. 1 ustawy 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.) a także naruszyła art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.) w zw. z § 6 ZTP.

Już tylko na marginesie wskazać należy, iż liczba i charakter zmian w treści uchwały określającej opłaty za pobyt dziecka w żłobku w pełni uzasadnia przyjęcie nowej uchwały, a nie dokonywanie zmian w dotychczasowej, która po zmianach treści jest niespójna.

W związku z powyższym należy uznać, że Rada Miejska w Nowym Mieście nad Pilicą rażąco naruszyła wskazane powyżej przepisy prawne, podejmując uchwałę

Nr XVI/85/2025 z dnia 3 marca 2025 r., co w pełni uzasadnia wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, Gminie, zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym*, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w całości, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/