



**WOJEWODA
ŚWIĘTOKRZYSKI**

Kielce, dnia 07 marca 2025 r.

Znak:PNK.I.4130.37.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.; dalej: „u. s. g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XII/98/2025 Rady Gminy Bodzechów z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały NR VII/54/2024 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka u dziennego opiekuna oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie w całości.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Bodzechów na sesji w dniu 30 stycznia 2025 r. podjęła uchwałę nr XII/98/2025 w sprawie zmiany Uchwały NR VII/54/2024 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka u dziennego opiekuna oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 5 lutego 2025 r. Organ nadzoru w dniu 24 lutego 2025 r. zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając termin na złożenie wyjaśnień do dnia 3 marca 2025 r. Rada Gminy złożyła wyjaśnienia w wyznaczonym terminie.

Rada Gminy Bodzechów podjęła uchwałę m.in. na podstawie przepisu art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz. U. 2024, poz. 338 ze zm., dalej: „ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3”), zgodnie z którym rada gminy określa wysokość opłat 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.

Analizowaną uchwałą Rada Gminy postanowiła zmienić treść uchwały nr VII/54/2024 Rady Gminy Bodzechów z dnia 23 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka u dziennego opiekuna.

Zgodnie z § 1 uchwały zmienianej nr VII/54/2024 *Ustala się miesięczną opłatę za pobyt dziecka u dziennego opiekuna zatrudnionego przez Gminne Centrum Oświaty w Bodzechowie w wymiarze do 5 godzin dziennie, w wysokości 1 000,00 złotych.* Z kolei w § 1 uchwały zmieniającej nr XII/98/2025 Rada Gminy postanowiła do ww. § 1 dodać ust. 1 o następującej treści: *ust. 1 Ustala się miesięczną opłatę za pobyt dziecka u dziennego opiekuna zatrudnionego przez Gminne Centrum Oświaty w Bodzechowie w wymiarze do 8 godzin dziennie, w wysokości 1 500,00 złotych miesięcznie.*

Zdaniem organu nadzoru za sprzeczne z treścią § 6 i § 85 w zw. z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ze zm., dalej: „zasady techniki prawodawczej”) należy uznać zawarte w § 1 uchwały sformułowanie, zgodnie z którym w § 1 uchwały zmienianej dodaje się ust. 1, w sytuacji gdy przepis ten pierwotnie nie zawierał jednostek redakcyjnych w postaci ustępów.

Aktualnie nie sposób ustalić jaka była rzeczywista wola Rady Gminy Bodzechów – czy chodziło o zmianę § 1 poprzez nadanie mu nowego brzmienia, czy chodziło o pozostawienie pierwotnej treści § 1 i jego uzupełnienie o kolejne przepisy. Przy przyjęciu pierwszego założenia, należy zauważyć, że Rada Gminy Bodzechów – wbrew temu, co stanowią przepisy § 85 w zw. z § 141 zasad techniki prawodawczej nie wskazała precyzyjnie zakresu dokonywanej zmiany, tzn. nie podała jednostki redakcyjnej uchwały zmienianej, która ulega zmianie, ani też nie wskazała nowej, zmienionej treści tejże jednostki. Postanowiła jedynie dodać jednostki redakcyjne w postaci ustępów, nie rozstrzygając o pierwotnej treści uchwały. Jak zaś wynika z treści § 85 ust. 4 zasad techniki prawodawczej jeżeli zmienia się treść lub brzmienie tylko jednego przepisu ustawy, przepisowi zmieniającemu nadaje się brzmienie: „W ustawie ... (tytuł ustawy) art. ... otrzymuje brzmienie:...” albo „W ustawie... (tytuł ustawy) w art. ... otrzymuje brzmienie:...”.

Przyjmując natomiast drugie założenie, tj. uznając, że intencją Rady Gminy było pozostawienie pierwotnej treści § 1 i jego uzupełnienie o kolejne przepisy, należy zauważyć, że w efekcie wprowadzonej zmiany w uchwale nr VII/54/2024 znajdują się dwa przepisy różnicujące wysokość opłaty: pierwotny, który nie uległ uchylaniu ani zmianie, ustalający, że miesięczna opłata za pobyt dziecka u dziennego opiekuna zatrudnionego przez Gminne Centrum Oświaty w Bodzechowie w wymiarze do 5 godzin dziennie wynosi 1 000,00 zł miesięcznie oraz wprowadzony analizowaną uchwałą ust. 1, zgodnie z którym ww. opata wynosi 1 500,00 zł miesięcznie za pobyt dziecka w wymiarze do 8 godzin dziennie.

Jak wynika z powyższego wprowadzone przez Radę Gminy przepisy powodują, że odbiorca uchwały nie jest w stanie ustalić czy opłata za pobyt dziecka u dziennego opiekuna zatrudnionego przez

Gminne Centrum Oświaty w Bodzechowie została zmieniona i wynosi 1 500,00 zł czy jest ona zróżnicowana w zależności od wymiaru godzin i wynosi dla dzieci, których pobyt u dziennego opiekuna trwa do 5 godzin dziennie 1 000,00 zł, zaś dla dzieci, których pobyt trwa do 8 godzin dziennie 1 500,00 zł. Należy bowiem stwierdzić, że powyższe przepisy uchwały został sformułowane w sposób całkowicie niejasny i nieprecyzyjny, co stanowi istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Akt normatywny (którym jest niniejsza uchwała), powinien czynić zadość określonym wymaganiom przejrzystości i klarowności, musi być skonstruowany w taki sposób, aby jego treść była zrozumiała i właściwie odczytana przez jego przeciętnego adresata.

Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem, wyrażonym m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2024 r., sygn. akt: II SA/Go 265/24: *postanowienia aktu prawa miejscowego muszą być precyzyjne, nienasuujące jakichkolwiek wątpliwości i wewnętrznie spójne. Prawodawca lokalny ma obowiązek wskazywać adresatowi uchwały przejrzysty, mieszczący się w prawie, jasny wzór zachowania. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie norm niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP (vide: I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Trybunał Konstytucyjny wyznaczył wymogi "określoności prawa" w szerokim znaczeniu - jako precyzyjność przepisu oraz jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów z uwagi na jego legislacyjną poprawność. Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych. Przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Przy jasności przepisu chodzi o jego zrozumiałość na gruncie języka powszechnego. Spełnienie tych warunków stanowi także o zachowaniu zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego obywateli.*

Wskazany powyżej art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Gminy Bodzechów, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z tego przepisu, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista.

Jednocześnie § 6 zasad techniki prawodawczej, mający zastosowanie w niniejszej sprawie na podstawie § 141, stanowi, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zasady przyzwoitej legislacji

stanowią przejaw ogólnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dzięki nim można mówić o pewności prawa, które jest nieodzowną cechą państwa prawa.

Zdaniem organu nadzoru powyższe wymogi nie zostały zrealizowane w przedmiotowej sprawie. Brak jednoznaczności w obrębie norm przyjętych w akcie prawa miejscowego powoduje, iż nie da się ich zastosować, co w konsekwencji prowadzi do istotnego naruszenia prawa.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także treść - dodanego do § 1 uchwały zmienianej - ust. 2 w zakresie wprowadzenia terminu płatności opłaty dodatkowej. Organ stanowiący, działając na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 powinien określić wysokość opłaty za pobyt dziecka u dziennego opiekuna oraz wysokość maksymalnej opłaty za wyżywienie. Z upoważnienia nie wynika natomiast możliwość ustalenia zasad pobierania opłaty, w tym terminu jej płatności (zob. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt: IV SA/Wr 704/11).

Kwestia pobierania opłat za pobyt dziecka w żłobku bądź u dziennego opiekuna, w tym określenia terminu wnoszenia opłat i ich rozliczania, winna być regulowana w umowie zawieranej z opiekunem prawnym dziecka. Zatem tego rodzaju przepisy w badanej uchwale należy uznać za zbędne. Jak wskazano wyżej Rada, mocą art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, zobowiązana jest jedynie do uregulowania wysokości opłaty za pobyt dziecka u dziennego opiekuna oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie.

Organy władzy publicznej działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Każde działanie organu samorządu terytorialnego musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Zatem działanie na podstawie i w granicach prawa to takie działanie organu, którego umocowanie wynika z właściwego przepisu prawa. W przypadku podjęcia przez organ działania pomimo braku takiego umocowania lub z przekroczeniem jego granic dochodzi do istotnego naruszenia prawa. Jeżeli zaś działanie takie przybiera formę uchwały, implikuje to konieczność stwierdzenia nieważności tej uchwały w zakresie, w jakim pozostaje ona sprzeczna z przepisami powszechnie obowiązującymi.

Ponadto należy zwrócić uwagę, iż w przedmiotowej uchwale dokonano m.in. niekorzystnego wobec rodziców dzieci w wieku do lat 3 postanowienia zwiększającego opłatę za pobyt dziecka u dziennego opiekuna zatrudnionego przez Gminne Centrum Oświaty w Bodzechowie w wymiarze do 8 godzin dziennie oraz ustalono dodatkową opłatę w wysokości 50,00 zł (słownie złotych: pięćdziesiąt 00/100) za każdą rozpoczętą godzinę dziennie, powyżej wymiaru określonego w ust. 1. Poprzednio obowiązująca opłata za pobyt dziecka u dziennego opiekuna w wymiarze do 5 godzin dziennie wynosiła 1.000,00 zł. Jednocześnie Rada Gminy postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego i wchodzi w życie z dniem 1 lutego 2025 r. Tymczasem przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa

Świętokrzyskiego w dniu 30 stycznia 2025 r., a więc zgodnie z intencją zawartą w jej § 3 ust. 2 weszła w życie bez zachowania wymaganego okresu *vacatio legis*.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm., dalej: „u.o.a.n.”), ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy publikowane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 u.o.a.n.). Stosownie do treści art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jednocześnie w ust. 2 tego przepisu przyjęto, iż w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes prawny 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 aktu w dzienniku urzędowym. Natomiast art. 5 u.o.a.n. stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Biorąc powyższe pod uwagę należy zaznaczyć, iż w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, jednakże takie działanie nie może prowadzić do dokonywania regulacji, która nakładałaby dodatkowe, czy też bardziej dolegliwe obowiązki na jej adresatów. Zgodnie z ugruntowanym w doktrynie poglądem należy wykluczyć możliwość skracania *vacatio legis* w stosunku do uchwał nakładających na adresatów obowiązki, zwiększających obciążenia, pozbawiających nabytych uprzednio uprawnień czy ograniczających te uprawnienia (M. Paczocha: Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych, FK.2001.5.35).

Na mocy postanowień analizowanej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, na adresatów zawartych tam norm nałożono bez zachowania wymaganego okresu *vacatio legis*, tj. od dnia 1 lutego 2025 r., obowiązek uiszczania opłat w wyższej wysokości, niż dotychczas obowiązująca.

W ocenie organu nadzoru przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia jednej z zasad demokratycznego państwa prawnego, jaką jest zasada stanowienia aktów normatywnych z zachowaniem *vacatio legis*.

Ustalając termin wejścia aktu w życie ustawodawca nie tylko określił minimalny okres, jaki powinien upłynąć od momentu ogłoszenia aktu normatywnego do momentu jego wejścia w życie, ale także wprowadził *de facto* nakaz rozdzielenia dnia wejścia w życie od dnia ogłoszenia aktu normatywnego, co jest przejawem realizacji konstytucyjnej zasady stanowienia aktów normatywnych z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*. Publikacja prawa ma znaczenie nie tylko dla dopuszczalności wymuszenia podporządkowania się określonym przepisom, ale także dla realizacji

zasady jasności prawa, stabilizacji sytuacji prawnej obywatela, ochrony jego praw i wolności. Nakaz zachowania *vacatio legis* przy wprowadzaniu nowych unormowań w życie, zwłaszcza pogorszających sytuację ich adresatów, wynika z zasady demokratycznego państwa prawa i jest przejawem zasady pewności prawa i zasady zaufania obywatela do państwa. Jest również niezwykle ważnym elementem prawidłowego przebiegu procesu legislacyjnego. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że postulat zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, którego formuła ma w pewnym sensie charakter techniczny, przekłada się na materialnoprawne postulaty zgłaszane pod adresem ustawodawcy, a mianowicie - postulat ochrony interesów w toku, zachowania przewidywalności postępowania organów państwowych i niezaskakiwania obywateli nowymi regulacjami prawnymi. Brak *vacatio legis* prowadzi do zaskakiwania adresatów norm prawnych nową regulacją i co do zasady zmienia na niekorzyść ich dotychczasową sytuację prawną. Prawodawca, wprowadzając zmiany, powinien pozostawić adresatom prawa niezbędny czas do poznania tych zmian, aby mogli zaplanować swoje zachowania. Zasada pewności prawa uwzględnia m.in. usprawiedliwione oczekiwanie adresatów norm prawnych, że prawodawca nie zmieni tych norm w sposób nagły i że ewentualną zmianę poprzedzi okresem *vacatio legis*, którego długość będzie adekwatna do charakteru zmiany. Adresat normy prawnej musi bowiem mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionej regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lutego 2023 r., sygn. akt: I FSK 2295/18)

Skoro zatem na mocy analizowanej uchwały doszło do nałożenia na jej adresatów obowiązku uiszczenia opłaty w wyższej wysokości oraz uiszczania opłaty dodatkowej, zaś Rada Gminy nie uzasadniła w należyty sposób takiego rozwiązania, należało uznać, że uchwała ta – w części dotyczącej § 3 ust. 2 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisu art. 4 u.o.a.n.

Mając powyższe na względzie należało stwierdzić nieważność uchwały nr XII/98/2025 Rady Gminy Bodzechów z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały NR VII/54/2024 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka u dziennego opiekuna oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski