



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 października 2024 r.

Poz. 7079

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.823.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 38/V/2024 Rady Gminy Irządze z dnia 10 września 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Żłobku Gminnym „Jaś i Małgosia” w Irządzach oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie, w części określonej w:

1) § 1, § 2 ust. 2, § 3 ust. 2, § 4 ust. 2, § 5, jako sprzecznej z 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.), dalej jako „ustawa”;

2) § 6 w zakresie wyrazów: *ze zmianami wprowadzonymi Uchwałą Nr 226/XLIV/2022 Rady Gminy Irządze z dnia 19 lipca 2022 r.*, jako sprzecznej z art. 58 ust. 1 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Irządze na sesji w dniu 10 września 2024 r. podjęła uchwałę Nr 38/V/2024 w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Żłobku Gminnym „Jaś i Małgosia” w Irządzach oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie. Uchwała została przekazana do Wojewody Śląskiego zgodnie z właściwością przez Regionalną Izbę Obrachunkową w dniu 27 września 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż w części jest ona niezgodna z prawem.

Materialną podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowią przepisy art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy, 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. Przepis art. 12 ust. 3 ustawy stanowi, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku lub klubie dziecięcym może być, na wniosek rodzica dziecka, wydłużony, za dodatkową opłatą.

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa.

Rada Gminy Irządze w § 2 ust. 2 (dot. opłaty za pobyt w żłobku), w § 3 ust. 2 (dot. opłaty za wydłużony wymiar za każdą dodatkową godzinę pobytu), w § 4 ust. 2 (dot. opłaty za wyżywienie) uchwały postanowiła,

że *Oplatę wnosi się w terminie do 25 dnia następnego miesiąca*. W ocenie organu nadzoru wskazane postanowienia uchwały wykraczają poza zakres delegacji ustawowej art. 58 ust. 1 ustawy. Rada Gminy nie posiada kompetencji do regulowania w drodze uchwały kwestii dotyczących terminów wnoszenia opłat.

Organ nadzoru wskazuje, że na podstawie wyżej cytowanego przepisu art. 58 ust. 1 ustawy, Rada Gminy Irządze, w badanej uchwale powinna była określić jedynie wysokość następujących opłat: opłaty za pobyt dziecka w żłobku do 10 godzin, opłaty za wydłużony pobyt dziecka w żłobku oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie. Zagadnienia te wyczerpują delegację ustawową wynikającą z przepisu art. 58 ust. 1 ustawy, a dodatkowe kwestie regulowane w tym zakresie, w tym zwłaszcza dotyczące terminów wnoszenia opłat, uznać należy za podjęte bez podstawy prawnej.

Ponadto Rada Gminy Irządze w § 5 uchwały postanowiła, że: *1. W przypadku nieobecności dziecka w Żłobku Gminnym „Jaś i Małgosia” w Irządzach opłata, o której mowa w § 4 ulega proporcjonalnemu zmniejszeniu. 2. Rodzice zobowiązani są do niezwłocznego powiadomienia organów Żłobka o przewidywanym okresie nieobecności dziecka*. W ocenie organu nadzoru wskazany przepis uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej, gdyż zasady (sposób wyliczenia) odpłatności za pobyt i wyżywienie w żłobku nie mieści się w zakresie delegacji art. 58 ust. 1 ustawy. Natomiast podkreślić należy, że zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy kwestie dotyczące zasad ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym, stanowią materię statutową. Zatem organ stanowiący gminy, w uchwale przyjętej na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, nie ma uprawnienia do określenia sposobu ustalania opłat za wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka, co niewątpliwie powinno stanowić materię statutową.

Dodatkowo także organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy Irządze w § 1 uchwały postanowiła, że: *Ustala się opłaty, jakie ponosić będą rodzice dziecka przebywającego w Żłobku Gminnym „Jaś i Małgosia” w Irządzach*:

- 1. Opłata za pobyt dziecka w Żłobku.*
- 2. Opłata dodatkowa za wydłużony na wniosek rodzica wymiar opieki nad dzieckiem w Żłobku.*
- 3. Opłata za dzienne wyżywienie dziecka w Żłobku.*

W ocenie organu nadzoru zamieszczenie powyższych postanowień w przedmiotowej uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego, nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia tej uchwały. Wprowadzenie tego rodzaju postanowień wykracza poza zakres przyznanego organowi stanowiącemu gminy upoważnienia w art. 58 ust. 1 ustawy. Przytoczona regulacja nie stanowi norm prawnokształtujących, a ma jedynie charakter informacyjny i instrukcyjny. Należy wskazać, że uchwalenie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegółwiają w określonym zakresie, wyłącznie w ramach ustawowych upoważnień. Uchwała podjęta na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy powinna zawierać regulacje wyłącznie o charakterze prawnym, a nie informacyjnym, a jej celem nie jest przypominanie lub informowanie o regulacjach zawartych w aktach ustawowych. Tym samym organ nadzoru stwierdza, że regulacje określone w § 1 uchwały nie stanowią żadnych norm prawnych – a jedynie mają charakter informacyjny – co w akcie prawa miejscowego (akcie normatywnym) nie może mieć miejsca.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zauważa również, że w § 6 uchwały Rada Gminy Irządze postanowiła o utracie mocy obowiązującej *uchwały Nr 215/XLI/2022 Rady Gminy Irządze z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Żłobku Gminnym „Jaś i Małgosia” w Irządzach oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie* oraz postanowiła również o utracie mocy obowiązującej zmian wprowadzonych do uchwały pierwotnej na mocy uchwały Nr 226/XLIV/2022 Rady Gminy Irządze z dnia 19 lipca 2022 r. W ocenie organu nadzoru § 6 uchwały w zakresie wyrazów: *ze zmianami wprowadzonymi Uchwałą Nr 226/XLIV/2022 Rady Gminy Irządze z dnia 19 lipca 2022 r.*, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP, polegającym na postanowieniu o utracie mocy obowiązującej uchwały, która zawiera wyłącznie zmieniające.

W ocenie organu nadzoru uchylenie uchwały nowelizującej wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe. Należy bowiem podkreślić, iż zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter niesamodzielny – nie

służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych.

Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy, a normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Oznacza to, że przepis sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu przepisu zmienianego. Jak trafnie to ujął TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., SK 20/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 133: to nie przepis nowelizujący (ergo ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumcji, lecz przepis nim zmieniony. Skoro zaś przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły, ani nie przywraca mocy przepisom przez nie uchylonym (*abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*). Tym samym uchylenie bądź zmiana przepisów uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej (G. Wierczyński, Teza 1 do § 91 zasad techniki prawodawczej [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, 2016, LEX). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Z tego powodu – jak już wskazano powyżej, ich uchylenie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne (zob. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Irządze w części uchwały wskazanej na wstępie, istotnie naruszyła przepis art. 58 ust. 1 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 38/V/2024 Rady Gminy Irządze z dnia 10 września 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Żłobku Gminnym „Jaś i Małgosia” w Irządzach oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie – w części wskazanej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz