



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.742.2024

Katowice, dnia 3 października 2024 r.

Rada Miejska w Czeladzi

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/60/2024 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 26 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka oraz warunków całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat za pobyt w Żłobku Miejskim w Czeladzi, w całości, jako sprzecznej 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 2023 r. poz. 204 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2024 r. Rada Miejska w Czeladzi podjęła uchwałę Nr IV/60/2024 w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka oraz warunków całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat za pobyt w Żłobku Miejskim w Czeladzi, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 września 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Podstawę prawną uchwały stanowią przepisy art. 58 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2 ustawy. 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 ten zatem jednoznacznie nakłada na organ stanowiący obowiązek ustalenia także wysokości opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym *"W szczególności uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku lub klubie dziecięcym może być, na wniosek rodzica dziecka, wydłużony, za dodatkową opłatą."* Stosownie natomiast do treści art. 59 ust. 2 ustawy *rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat*.

Organ nadzoru podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2013 roku, sygn. akt: I OSK 720/13, LEX nr 1604880), 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. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne

zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Powyższe stanowisko potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Rada Miejska nie ustaliła w uchwale opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy, a tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej. Pominięcie w treści uchwały wynikającego z art. 58 ust. 1 ustawy obowiązku ustalenia opłaty przewidzianej w jej art. 12 ust. 3 stanowi istotne naruszenie prawa przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zauważa, że w § 7 uchwały Rada postanowiła o między innymi o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr LXIII/801/2023 z dnia 1 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia opłaty za pobyt, maksymalnej opłaty za wyżywienie dziecka oraz warunków zwolnienia od ponoszenia opłat w Żłobku Miejskim w Czeladzi. W tym zakresie uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji, polegającym na wskazaniu utraty mocy obowiązującej przez uchwałę, która zawiera wyłącznie przepisy zmieniające. 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. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany - wówczas zmienić należy taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały pierwotnej podjętej w danej sprawie. Przepisy zmieniające mają 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 ich 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. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., SK 20/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 133, stwierdził: 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 uchwały nowelizującej nie ma wpływu na treść uchwały pierwotnej. Uchylenie przepisów wprowadzonych 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, których 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 wyżej, 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 Miejska w Czeladzi istotnie naruszyła przepis art. 58 ust. 1 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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 Opolu 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 IV/60/2024 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 26 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka oraz warunków całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat za pobyt w Żłobku Miejskim w Czeladzi - w całości, 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, 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego