



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 2 października 2019 r.

Poz. 6535

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.610.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 27 września 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVIII/138/19 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 29 sierpnia 2019 roku w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka, maksymalnej opłaty za wyżywienie oraz określenia warunków zwolnienia od ponoszenia opłat w „Zespole opieki nad dziećmi w wieku do lat 3” Miasta Świętochłowice, dalej jako „uchwała” w całości, jako niezgodnej z art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 z dnia 4 lutego 2011 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 409 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

### **Uzasadnienie**

W dniu 29 sierpnia 2019 roku Rada Miejska w Świętochłowicach podjęła uchwałę Nr XVIII/138/19 w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka, maksymalnej opłaty za wyżywienie oraz określenia warunków zwolnienia od ponoszenia opłat w „Zespole opieki nad dziećmi w wieku do lat 3” Miasta Świętochłowice. Jako podstawę podjęcia uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 58 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2 ustawy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 sierpnia 2019 roku.

W toku postępowania organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

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.* 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.* Z kolei z art. 59 ust. 2 ustawy wynika, że *rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.*

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy*

prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz 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. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z kolei zgodnie z art. 7 Konstytucji rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji rada gminy formułując postanowienia uchwały, nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ani też działać wbrew temu upoważnieniu. Ponadto rada gminy zobowiązana jest w całości wypełnić delegację ustawową. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Rada Miejska w Świętochłowicach powinna określić wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3, za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez gminę Świętochłowice albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez gminę Świętochłowice oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie. W przedmiotowej uchwale Rada Miejska ustaliła wysokość opłaty za pobyt dziecka w „Zespole opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Miasta Świętochłowice”. Z przepisu § 1 ust. 1 Statutu „Zespołu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3” miasta Świętochłowice stanowiącego załącznik do Uchwały Nr VIII/104/11 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 29 czerwca 2011 roku (Dz. Urz. Woj. Ślas. z 2011 r. Nr 158, poz. 2994 ze zm.) wynika, że *Zespół opieki nad dziećmi w wieku do lat 3” miasta Świętochłowice zwany dalej „Zespołem” jest samodzielną jednostką budżetową, nie posiadającą osobowości prawnej, działająca jako wyodrębniona jednostka budżetowa.* Z przepisu § 2 powołanej uchwały wynika, że *w skład Zespołu wchodzi:* a) *Żłobek przy ulicy Czajora 3, b) 3 Kluby dziecięce: - Klub Dziecięcy Nr 1 przy ulicy Harcerskiej 6, - Klub Dziecięcy Nr 2 przy ulicy Sudeckiej 1, - Klub Dziecięcy Nr 3 przy ulicy K. Miarki 1.* Przepis art. 58 ust. 1 ustawy, zawierający delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia niniejszej uchwały, nie upoważnia Rady do określenia wysokości opłaty za pobyt w konkretnie wskazanym żłobku lub klubie dziecięcym. Na podstawie powołanego przepisu rada gminy ma ustalić wysokość opłaty za pobyt dziecka w żłobkach lub klubach dziecięcych utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie zaś dotyczące konkretnych placówek, nawet w przypadku, gdy w chwili podjęcia przedmiotowej uchwały gmina prowadzi wyłącznie jeden żłobek czy klub dziecięcy. Powyższe oznacza, że przedmiotowa uchwała powinna mieć nieograniczony czas obowiązywania, a określone w niej zasady powinny znaleźć zastosowanie zarówno do ustalania odpłatności w aktualnie działających żłobkach i klubach dziecięcych, jak i w takich, które zostaną utworzone w przyszłości. W konsekwencji należy uznać, że ustalone kwestionowaną uchwałą wysokości w stosunku do konkretnej jednostki, a mianowicie do Zespołu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Miasta Świętochłowice, nie czynią zadość wymogom przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. Postanowienia tej uchwały skierowane tylko do jednej jednostki (nawet składającej się z kilku podmiotów) pozbawiają akt cech generalności i abstrakcyjności. Tym samym postanowienia uchwały w sposób niewłaściwy realizują delegację ustawową określoną w art. 58 ust. 1 ustawy, co należy uznać za istotne naruszenie prawa, delegalizujące kwestionowaną uchwałą w całości.

Uchwała zawiera jednak również inne postanowienie niezgodne z prawem.

Regulacja § 2 ust. 2 uchwały wykracza poza delegację z art. 58 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym rada gminy powinna określić maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie. Tymczasem z § 2 ust. 2 uchwały stanowi, że *opłaty za żywienie dzieci z dietami ustala się indywidualnie w zależności od stosowanych produktów.* Oznacza to, że Rada Miejska w Świętochłowicach wykroczyła poza delegację ustawową, przyznając ponadto organowi wykonującemu uchwałą uprawnienie do określenia *opłat za żywienie dzieci z dietami*, w tym także na wyższym poziomie niż 10,00 zł. Taka regulacja uchwały jest wadliwa, gdyż Rada miała obowiązek określić maksymalną wysokość opłat za wyżywienie.

Regulacja dotycząca ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w „Zespole opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Miasta Świętochłowice”, a mianowicie § 1 uchwały w związku z załącznikiem do uchwały budzi wątpliwości organu nadzoru. Rada Miejska w Świętochłowicach uzależniła wysokość opłaty za pobyt dziecka w „Zespole opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Miasta Świętochłowice” w wymiarze do 10 godzin dziennie od dochodu netto na członka rodziny w złotych. Wysokość tej opłaty została ustalona na poziomie 0,24 zł miesięcznie przy dochodzie do 500,00 zł, 0,48 zł miesięcznie przy dochodzie od 500,01 do 800,00 zł, 0,71 zł przy dochodzie od 800,01 do 1200,00 zł oraz 1,00 zł przy dochodzie od 1200,01 zł. W ocenie organu nadzoru opłata ta ma charakter pozorny. Organ stanowiący Gminy faktycznie określił warunki częściowego

zwolnienia od ponoszenia opłat, a nie wysokość opłat za pobyt w żłobku lub klubie dziecięcym. Nie sposób uznać, że określenie opłaty na poziomie 0,24 zł, 0,48 zł, 0,71 zł oraz 1,00 zł miesięcznie, od której na dodatek, zgodnie z zasadami przewidzianymi przez § 3 uchwały można zostać zwolnionym w zakresie od 30 do 50%, stanowi ustalenie wysokości opłaty za pobyt dziecka w „Zespole opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Miasta Świętochłowice”. Co więcej, ustawodawca nie przewidział instrumentów umożliwiających określenie przez podmiot pobierający opłaty dochodu netto na członka rodziny, od którego uzależniona jest wysokość opłaty. Nie jest też właściwym aktem do określenia tych instrumentów uchwała podejmowana na zasadzie art. 58 ust. 1 ustawy, albowiem delegacja ustawowa dotyczy wyłącznie określenia wysokości opłat. Ponadto nie wiadomo, co należy rozumieć przez zwrot "dochód netto na członka rodziny". Również z tych przyczyn regulacja uchwały w tym zakresie budzi wątpliwości organu nadzoru.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy 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, uznać należy, iż uchwała Nr XVIII/138/19 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 29 sierpnia 2019 roku została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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 up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**