



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 maja 2024 r.

Poz. 3917

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.442.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 maja 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. 609)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXI/617/2024 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka oraz wyżywienie w klubach dziecięcych prowadzonych przez Gminę Sławków, w części określonej w:

1) § 2 ww. uchwały w zakresie wyrazu: *rozpoczętą*, 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), dalej jako: „ustawa” w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,

2) § 6 ww. uchwały w zakresie wyrażenia *oraz uchwała Nr XLVII/456/2022 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXVII/392/2022 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka oraz wyżywienie w klubach dziecięcych prowadzonych przez gminę Sławków*, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 18 kwietnia 2024 r. Rada Miejska w Sławkowie podjęła uchwałę Nr LXI/617/2024 w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka oraz wyżywienie w klubach dziecięcych prowadzonych przez Gminę Sławków, dalej jako: „uchwała”.

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

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Przepisem § 1 uchwały Rada ustaliła miesięczną opłatę za pobyt dziecka w klubie dziecięcym w wymiarze do 10 godzin dziennie, w wysokości 550,00 zł, zaś w § 2 uchwały ustalono opłatę dodatkową, za wydłużony pobyt dziecka w klubie dziecięcym – w szczególnie uzasadnionych przypadkach na wniosek rodzica (powyżej 10 godzin dziennie) w wysokości 10,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę opieki w danym dniu. Z treści powyższych regulacji wynika, że Rada ustalając opłatę za wydłużony czas opieki na dzieckiem powyżej 10 godzin dziennie, nadała tej opłacie charakter ryczałtu. Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, wysokość tej opłaty powinna być odpowiednia do kosztu świadczenia udzielanego przez gminną jednostkę organizacyjną powołaną do realizacji przedmiotowego zadania.

Podstawę do podjęcia niniejszej uchwały stanowi art. 58 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym 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. Wskazać należy, że wysokość opłaty, o której mowa w art. 58 ust. 1 ustawy stanowi koszt pobytu dziecka w klubie dziecięcym – jest to koszt ponoszony przez rodziców za usługę świadczoną przez gminną jednostkę organizacyjną jaką jest klub dziecięcy. Tego rodzaju usługi dają podstawę do przyjęcia cywilnoprawnej zasady ekwiwalentności świadczeń w tym zakresie. Oznacza to, że ciężar ponoszenia opłaty może mieć miejsce tylko w takim stopniu i zakresie, w jakim dziecko korzysta z rodzajowo oznaczonego świadczenia – pobytu w klubie dziecięcym. Partycypacja rodziców w kosztach pobytu dziecka w klubie dziecięcym powinna zatem odpowiadać rozmiarom i zakresowi świadczenia, z którego dziecko korzystało w danym okresie (por. wyrok NSA z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 950/10). Interpretacja art. 58 ust. 1 ustawy w kontekście art. 12 ust. 1 ustawy skłania do przyjęcia poglądu, iż opłata z tytułu zapewnienia opieki nad dzieckiem w wymiarze do 10 godzin dziennie względem każdego dziecka przyjęta przez Radę, jako stała opłata miesięczna, obejmuje wszystkie koszty związane z prowadzeniem placówki (a więc również te, które nie zależą od faktycznej długości dziennego pobytu dziecka w klubie dziecięcym). Jednakże zdaniem organu nadzoru stawka opłat za świadczenia udzielane przez klub dziecięcy ponad przyjęty w uchwale wymiar 10 godzin dziennie powinna uwzględniać różnice pomiędzy zakresem, w jakim rodzice dziecka korzystają z usług tej jednostki, a więc z uwagi na specyfikę świadczonych usług, chodzić tu będzie w zasadzie o faktyczną ilość godzin, jaką dziecko przebywa w klubie dziecięcym ponad wskazany wyżej wymiar.

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw do określenia jednakowej stawki opłaty za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dla wszystkich rodziców, których dzieci uczęszczają do klubu dziecięcego. Prowadzi to bowiem do sytuacji, w której taka sama opłata naliczana jest za czas pobytu dziecka przekraczający o minutę wskazany wyżej wymiar czasu jak i za jego przekroczenie o pełną godzinę. Takie bowiem działanie godzi również w zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. W opinii organu nadzoru opłata taka powinna zostać ustalona za okres faktycznego pobytu dziecka w klubie dziecięcym, a nie za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w tej placówce.

W konsekwencji powyższego ustalona opłata za pobyt dziecka w klubie dziecięcym, przekraczając przyjęte w uchwale 10 godzin dziennie, stanowić powinna świadczenie partycypujące w kosztach wykonywanych przez klub dziecięcy usług opiekuńczych – istotą jej jest ustalenie „ekwiwalentnej” opłaty za pobyt dziecka w placówce. Konkludując, należy stwierdzić, że ustalenie opłaty dodatkowej za ponadwymiarowy czas pobytu dziecka w placówce w postaci *quasi* ryczałtu, jak ma to miejsce w kwestionowanej uchwale, stanowi istotne naruszenie art. 58 ust. 1 ustawy.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru Rada w sposób nieuprawniony wyeliminowała z obrotu prawnego uchwałą zmieniającą uchwałę Nr XXXVII/392/2022 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka oraz wyżywienie w klubach dziecięcych prowadzonych przez gminę Sławków (czyli uchwałą Nr XLVII/456/2022 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXVII/392/2022 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka oraz wyżywienie w klubach dziecięcych prowadzonych przez gminę Sławków). Uchylenie bowiem uchwały pierwotnej, jest równoznaczne z utratą mocy także uchwały zmieniającej.

Uchylenie uchwały nowelizującej wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe. Należy podkreślić, iż zmian w obowiązującym stanie prawnym 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. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwa jest zatem tylko poprzez zmianę przepisów, zawartych w uchwale pierwotnej.

Wskazania wymaga, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), do aktów prawa miejscowego (w tym stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II Zasad techniki prawodawczej. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego –

zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, można wyjątkowo znowelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Reasumując, skoro przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły. Tylko uchylenie przepisów zmieniających w okresie *vacatio legis* powoduje, że przepisy te nie dochodzą do skutku. Z powyższych powodów uchylanie przepisów zmieniających – po dniu ich wejścia w życie – jest niedopuszczalne.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest zgodne ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12), w którym podkreśla się, że przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). 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 uchylanie 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).

Dokonanie mocą przedmiotowej uchwały uchylenia uchwały zmieniającej uchwałę Nr XLVII/456/2022 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXVII/392/2022 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka oraz wyżywienie w klubach dziecięcych prowadzonych przez gminę Sławków – określonej w § 6 uchwały – stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym (K. Działocha, T. Zalański, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

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 Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 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 LXI/617/2024 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka oraz wyżywienie w klubach dziecięcych prowadzonych przez Gminę Sławków – w części określonej 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**