



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.123.2023

Kielce, dnia 12-07-2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXXXV/426/2023 Rady Miejskiej w Działoszycach z dnia 30 maja 2023 roku *w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w Żłobku Samorządowym w Działoszycach prowadzonym przez Gminę Działoszyce oraz określenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie w części obejmującej § 2 ust. 2, § 3, § 4 oraz § 7 w zakresie słów „z mocą obowiązywania od dnia 1 lipca 2023 roku”.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 maja 2023 r. Rada Miejska w Działoszycach przyjęła uchwałę nr LXXXV/426/2023 w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w Żłobku Samorządowym w Działoszycach prowadzonym przez Gminę Działoszyce oraz określenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 czerwca 2023 r.

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

Z treści przepisu 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 wynika uprawnienie dla rady gminy do ustalania, w drodze uchwały, wysokości opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3 powołanej wyżej ustawy, za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez jednostki samorządu

terytorialnego albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostki samorządu terytorialnego oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie.

Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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. Realizując kompetencję, organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii (zob. wyr. WSA we Wrocławiu z 28.1.2014 r., IV SA/Wr 629/13, Legalis).

W § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały przyjęto sposób dokonywania odpisów i zwrotów uiszczonej opłaty za wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku wynoszącej minimum 2 dni. Z kolei w § 3 uchwalono, iż opłaty, o których mowa w § 1 i § 2 uchwały wnoszone są z góry do 15 dnia każdego miesiąca. W § 4 natomiast rada określiła, iż rodzicom, którym zostało przyznane dofinansowanie obniżenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, o którym mowa w art. 64c ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3 opłata, o której mowa w § 1 ust 1, 2 i 3 podlega obniżeniu o wysokość tego dofinansowania, z zastrzeżeniem § 5.

Jak już podnoszono wcześniej, przepis art. 58 ust. 1 ustawy stanowi, że wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3, za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez gminę albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez gminę oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustala rada gminy w drodze uchwały. Z treści tego przepisu wynika w sposób wyraźny, że ustawodawca pozostawił w gestii organu stanowiącego gminy jedynie kwestę ustalenia wysokości ww. opłat, natomiast z upoważnienia ustawowego nie wynika uprawnienie rady do ustalenia trybu i zasad ich pobierania, rozliczania wniesionych opłat, a w tym także przyznanego na mocy ustawy o opiece nad dzieckiem do lat 3, dofinansowania obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku. Kwestia pobierania opłat za pobyt dziecka w żłobku, w tym określenia terminu wnoszenia opłat i ich rozliczania, winna być regulowana w umowie cywilnoprawnej zawieranej pomiędzy gminą prowadzącą żłobek a opiekunem prawnym dziecka.

Zatem kwestionowane przepisy § 3 i § 4 uchwały, należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową.

Według art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym regulowane są jedynie w statutach tych placówek, stąd też brak delegacji ustawowej dla rady do uchwalenia zapisu § 2 ust. 2.

Należy podkreślić, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

W § 7 uchwały przyjęto, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, z mocą obowiązywania od dnia 1 lipca 2023 r.”.

W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, tj. z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283). W ocenie organu nadzoru również przepis o wejściu w życie uchwały winien spełniać powyższe wymagania składające się na zasadę określoności przepisów prawnych. Z treści takiego przepisu powinno bowiem jasno wynikać od kiedy akt prawa miejscowego (lub jego poszczególne przepisy) wchodzi w życie, określając w sposób jasny, czytelny, precyzyjny czas, od kiedy adresaci norm w nim zawartych, są nimi związani i winni je stosować.

Wymogu tego nie spełnia kwestionowany przepis § 7 uchwały. Wyczytać z niego można dwie dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, i drugą - według której obowiązuje ona od 1 lipca 2023 r.

Stwierdzić też należy, że rozróżnianie przez prawodawcę miejscowego takich pojęć, jak: „wejście w życie uchwały”, (przyszła) „moc obowiązująca uchwały” i ustalanie dla tych zdarzeń

odrębnych dat, w wielu przypadkach utrudnia odczytanie właściwej daty, od której uchwała (normy w niej zawarte) zaczyna wiązać jej adresatów, co z kolei może zostać ocenione jako naruszenie prawa o charakterze istotnym. Taka technika legislacyjna pozostaje bowiem nie tylko sprzeczna ze wskazanymi regułami, ale również może naruszać art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Poczynione dotąd rozważania, odnoszące się do redagowania przepisu o wejściu w życie aktu prawa miejscowego, pozwalają uznać, że kwestionowana regulacja § 7 uchwały narusza prawo w stopniu istotnym.

Mając powyższe na względzie stwierdzić należy, iż wydanie rozstrzygnięcia we wskazanym na wstępie zakresie jest w pełni uzasadnione.

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

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski