



Poznań, 21 października 2022 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.202.2022.8

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność § 4 i § 5 oraz § 8 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, z mocą obowiązującą od” uchwały nr XLV/338/22 Rady Miejskiej w Rychwale z dnia 19 września 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Rychwał oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 19 września 2022 r. Rada Miejska w Rychwale podjęła uchwałę nr XLV/338/22 w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Rychwał oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2022, poz. 559 ze zm.) oraz art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 i art. 60a ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U.2022, poz. 1324 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 23 września 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą, w § 1 ust. 1 rada określiła wysokość opłaty za pobyt dzieci w żłobku prowadzonym przez Gminę Rychwał zamieszkałych na terenie gminy Rychwał. Z kolei w § 4 i § 5 ustalono opłatę za pobyt dzieci w ww. żłobku, których miejsce zamieszkania znajduje się poza terenem Gminy Rychwał. Tymczasem wysokość opłaty powinna odpowiadać rzeczywistym kosztom pobytu dziecka w żłobku niezależnie od miejsca jego zamieszkania, a zatem powinna być odpowiednia do kosztu świadczenia udzielanego przez gminną jednostkę organizacyjną powołaną

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

do realizacji tego zadania stojącego przed gminą. Finansowanie pobytu dzieci spoza terenu gminy może odbywać się poprzez przyznanie dotacji dla żłobka na podstawie art. 60 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1324 ze zm.), zwanej dalej "u.o.d.", bądź poprzez zawarcie porozumienia z gminą miejsca pochodzenia dziecka na podstawie art. 60a u.o.d.

Podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały stanowią przepisy art. 58 ust. 1, art. 59 ust. 2 i art. 60a u.o.d. Zgodnie z art. 58 ust. 1 u.o.d., wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3 u.o.d., 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. Stosownie natomiast do treści art. 59 ust. 2 u.o.d., rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.

Analizując legalność niniejszej uchwały, a w szczególności dopuszczalność różnicowania wysokości opłaty "żłobkowej" z uwagi na kryterium miejsca zamieszkania dziecka należy stwierdzić, że różnicowanie wysokości należności za pobyt dzieci w żłobku, w zależności od miejsca pochodzenia dziecka jest niezgodne z prawem, a tym samym wydanie przedmiotowej uchwały nastąpiło z naruszeniem postanowień art. 58 ust. 1 u.o.d.

Rozwiązania takiego nie można zaakceptować również z punktu widzenia wyrażonej w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.), zwanej dalej "Konstytucją RP", zasady równości wobec prawa, a także zakazu dyskryminacji obywateli, czyli odmawiania niektórym z nich określonych praw z powodów nieznajdujących podstaw w obowiązujących normach prawnych. Z zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Różnicowanie w uchwale, bez konkretnego uzasadnienia wynikającego z przepisu ustawy, podmiotów korzystających z jednakowych usług świadczonych przez gminę, nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji uchwały, ani wagą interesu, któremu różnicowanie miałoby służyć, nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostały naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania.

W konsekwencji powyższego należy stwierdzić, że ustalenie w § 4 i § 5 uchwały różnej wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku, w zależności od zamieszkania dziecka, narusza art. 58 ust. 1 u.o.d. i art. 32 Konstytucji RP. Jak wyżej podkreślono, ustawodawca w art. 59 ust. 2 u.o.d. przewidział możliwość zróżnicowania wysokości ponoszonej przez rodziców/opiekunów prawnych opłaty za pobyt dziecka w żłobku jedynie poprzez zastosowanie częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia jednakowej dla wszystkich - opłaty, w przypadku spełnienia warunków określonych w uchwale podjętej w oparciu o art. 59 ust. 2 u.o.d.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uregulowania § 4 i § 5 uchwały istotnie naruszają prawo, to jest art. 58 ust. 1 u.o.d. oraz art. 32 Konstytucji RP, co skutkuje koniecznością zakwestionowania ich legalności.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że w § 8 ocenianej uchwały rada postanowiła, iż: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, z mocą obowiązywania od 1 grudnia 2022 r."

W ocenie organu nadzoru ww. przepis uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, tj. z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. 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 regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 24 czerwca 2020 r., II SA/Gd 424/19, CBOSA, orzekł, że "uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i jasny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego".

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), zwanych dalej "ZTP", w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego [art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej]. Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

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 z pewnością nie spełnia kwestionowany przepis § 8 uchwały. Wyczytać z niego można dwie dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" i drugą - według której wchodzi ona w życie "z mocą obowiązującą od 1 grudnia 2022 r."

Istotnym jest w tym miejscu podkreślenie, że w myśl § 45 ust. 1 ZTP, który na mocy § 143 ZTP ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie: 1) "Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia"; 2) "Ustawa wchodzi w życie po upływie ... [dni, tygodni, miesięcy, lat] od dnia ogłoszenia"; 2a) "Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia"; 3) "Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia" albo "Ustawa wchodzi w życie... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia"; 3a) "Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... [dni, tygodni, miesięcy, lat] od dnia ogłoszenia"; 4) "Ustawa wchodzi

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

w życie z dniem... [dzień oznaczony kalendarzowo]"; 5) "Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia"; 6) "Ustawa wchodzi w życie...; z wyjątkiem art. ...; który wchodzi w życie..."; 7) "Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... -... [tytuł ustawy wprowadzającej] [Dz. U. ...]".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 28 stycznia 2013 r., II SA/Op 556/12, CBOSA, podkreślił, że "wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości".

Stwierdzić też należy, że rozróżnianie przez prawodawcę miejscowego takich pojęć, jak: "wejście w życie uchwały", (przyszła) "moc obowiązująca uchwały", czy wreszcie "stosowanie 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 ZTP, 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 § 8 uchwały narusza prawo w stopniu istotnym, bowiem tworzy przepis niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne odnośnie terminu wejścia w życie uchwały.

Z niniejszej sprawy wynika, że wolą rady było nadanie ocenianemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od dnia 1 grudnia 2022 r. Zatem rada winna była sformułować przepis o wejściu w życie tejże uchwały w sposób następujący: "Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 grudnia 2022 r.". Taki przepis pozostaje w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143 ZTP i nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem podlega ogłoszeniu we właściwym dzienniku promulgacyjnym. Oceniana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 23 września 2022 r. pod pozycją 6662, tym samym został wypełniony obowiązek wynikający z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Mając na uwadze powyższe, dla uporządkowania terminu wejścia w życie uchwały oraz jej dalszego występowania w obrocie prawnym, koniecznym, a zarazem wystarczającym jest stwierdzenie jej nieważności we wskazanym zakresie.

Mając na względzie powyższe, należało orzec, jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Rychwale

Burmistrz Rychwała