



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.571.2022

Katowice, dnia 24 czerwca 2022 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/665/2022 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 25 maja 2022 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 całości, jako sprzecznej z art. 16 ust. 4 w związku z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 maja 2022 r. Rada Miejska w Czeladzi podjęła uchwałę Nr L/665/2022 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 podstawie prawnej uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt. 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 3, art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz. U. z 2021r., poz. 75 ze zm.).

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

Jak wynika z § 1 uchwały, Rada Miejska postanowiła dokonać zmian nie w uchwale ustalającej wysokość ww. opłat, a w uchwale Nr XXIX/370/2020 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 28 października 2020 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały Nr VIII/107/2011 Rady Miejskiej w Czeladzi w sprawie ustalenia opłaty za pobyt, maksymalnej opłaty za wyżywienie dziecka oraz warunków zwolnienia od ponoszenia opłat w Żłobku Miejskim w Czeladzi (Dz. Urz. Woj. z 2020 r. poz. 7654). Zmiana ta podlega na nadaniu jej § 2 brzmienia: „§ 2. Maksymalna wysokość opłaty za wyżywienie dziecka wynosi 10 zł za dzień (śniadanie, obiad, podwieczorek)”.

Zmieniana uchwała zawierała następujące przepisy:

§ 1. 1. Ogłasza się tekst jednolity uchwały Nr VIII/107/2011 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt, maksymalnej opłaty za wyżywienie dziecka oraz warunków zwolnienia od ponoszenia opłat w Żłobku Miejskim w Czeladzi (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2011, Nr 78, poz. 3311), z uwzględnieniem zmian wprowadzonych Uchwałą Nr XI/150/2011 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr VIII/107/2011 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt, maksymalnej opłaty za wyżywienie dziecka oraz warunków zwolnienia od ponoszenia opłat w Żłobku Miejskim w Czeladzi (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2011, Nr 179, poz. 3334), Uchwałą Nr XLVII/600/2018 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 24 stycznia 2018 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 (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2018, poz. 557), oraz Uchwałą Nr XV/163/2019 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 25 września 2019 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 (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2019, poz. 6446).

2. Ogłoszenie, o którym mowa w ust.1 nastąpi w formie Obwieszczenia Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 28.10.2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Nr VIII/107/2011 Rady Miejskiej w Czeladzi, zgodnie z brzmieniem załącznika do niniejszej uchwały.

3. Obwieszczenie, o którym mowa w § 1 ust. 2, podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Czeladź.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Oznacza to, że niezależnie od intencji Rady, dokonała ona mocą analizowanej uchwały zmiany brzmienia przytoczonego wyżej § 2 uchwały Nr XXIX/370/2020.

W tym miejscu należy podkreślić, że tekst jednolity to urzędowa wersja tekstu ujednoliconego, czyli takiego tekstu aktu normatywnego, na który naniesiono wszystkie zmiany wynikające z aktów nowelizujących dany akt, które weszły w życie do dnia dokonywania ujednolicenia włącznie. Sporządzenie tekstu jednolitego nie jest aktem stanowienia prawa, gdyż ma charakter wyłącznie redakcyjny, polega na redakcyjnym uporządkowaniu tekstu aktu normatywnego. Tekst jednolity nie stanowi zatem samoistnego źródła prawa, a jedynie urzędowe źródło poznania prawa. Taki tekst podlega kognicji organów kontrolujących legalność aktów normatywnych tylko wtedy, gdy organ wydający ten tekst przekroczył swoje kompetencje i w tekście jednolitym pojawiła się jakaś "nowość normatywna" niewynikająca z aktów zmieniających (*Wierczyński Grzegorz, Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Opublikowano: WK 2016*). Do uchwały w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego aktu prawa miejscowego, nie mają zastosowania przepisy art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy, czyli uchwała taka nie wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała taka w ogóle nie podlega publikacji, ponieważ w dzienniku urzędowym ogłaszane jest wyłącznie - stanowiące załącznik do takiej uchwały - obwieszczenie w sprawie tekstu jednolitego aktu normatywnego, zgodnie z art. 16 ust. 4 ustawy.

Reasumując, stwierdzić należy że zmiana stawek opłat za usługi żłobka prowadzonego przez gminę Czeladź może nastąpić wyłącznie poprzez zmianę uchwały, która te stawki określiła. Przy czym zmian w obowiązujących przepisach 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, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity uchwały, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do pierwotnej uchwały podjętej w danej sprawie - w tym przypadku do *uchwały Nr VIII/107/2011 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt, maksymalnej opłaty za wyżywienie dziecka oraz warunków zwolnienia od ponoszenia opłat w Żłobku Miejskim w Czeladzi* oraz do jej brzmienia obowiązującego w dniu, w którym wprowadza się zmianę - w tym przypadku aktualne brzmienie uchwały ustalone zostało w tekście jednolitym przyjętym uchwałą z 28 października 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 7654).

W oparciu o wyżej wywiedzione stanowisko organu nadzoru, należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Czeladzi dokonując zmiany uchwały w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały Nr VIII/107/2011 Rady Miejskiej w Czeladzi w sprawie ustalenia opłaty za pobyt, maksymalnej opłaty za wyżywienie dziecka oraz warunków zwolnienia od ponoszenia opłat w Żłobku Miejskim w Czeladzi, poprzez wprowadzenie zmian do tej uchwały oraz nadając uchwale walor aktu prawa miejscowego - wskazując, że przedmiotowa uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, z mocą obowiązującą od 1 września 2022 r., postąpiła sprzecznie z art. 16 ust. 4 w związku z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy.

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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr L/665/2022 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 25 maja 2022 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 całości jest 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 up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego