



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 października 2024 r.

Poz. 6509

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.782.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 września 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/49/24 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim, w części określonej w § 5 uchwały, jako sprzecznej z art. 58 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r., poz. 338 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2024 r. Rada Miejska w Pszczynie przyjęła uchwałę Nr VII/49/24 w sprawie opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 sierpnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w części 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.* Natomiast z przepisu art. 59 ust. 1 i 2 ustawy wynika, że: *Opłaty, o których mowa w art. 58 ust. 1, z tytułu korzystania ze żłobka i klubu dziecięcego utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz z usług dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostki samorządu terytorialnego są wnoszone przez rodziców na rzecz odpowiednio gminy, powiatu lub województwa. Rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.*

Organ nadzoru podkreśla, iż wyżej wskazany art. 58 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2 ustawy zawierają delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały wyłącznie w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez jednostki samorządu terytorialnego oraz u dziennego opiekuna zatrudnionego przez te jednostki w wymiarze do 10 godzin dziennie, wysokości opłaty dodatkowej za wydłużony wymiar opieki oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie, a także w przedmiocie warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia ww. opłat. Rada nie posiada kompetencji do regulowania zasad rozliczania tych opłat. Nadto, wymaga zaznaczenia, że ww. opłaty są uiszczane z tytułu korzystania ze żłobka i klubu dziecięcego utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz z usług dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostki samorządu terytorialnego. Przedmiotowe opłaty należy zatem zdefiniować jako odpłatność

za świadczenie oferowane na rzecz obywatela. Istnieje więc charakterystyczny dla opłat związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym wnoszonym przez rodzica dziecka (opłatą), a świadczeniem wzajemnym żłobka (klubu dziecięcego, dziennego opiekuna). Opłata stanowi instytucję prawnofinansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami żłobka (klubu dziecięcego, dziennego opiekuna) dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Opłata stanowi zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia wzajemnego oferowanego przez żłobek (klub dziecięcy, dziennego opiekuna). W przypadku, gdy nie jest możliwe skorzystanie z wyżej wymienionych świadczeń, podmiot na rzecz którego uiszczono opłaty za te świadczenia jest zobowiązany do ich zwrotu.

Dodatkowo, organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z art. 487 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 ze zm.) – *Umowa jest wzajemna, gdy obie strony zobowiązują się w taki sposób, że świadczenie jednej z nich ma być odpowiednikiem świadczenia drugiej.* Dalej, zgodnie z art. 488 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego: *Świadczenia będące przedmiotem zobowiązań z umów wzajemnych (świadczenia wzajemne) powinny być spełnione jednocześnie, chyba że z umowy, z ustawy albo z orzeczenia sądu lub decyzji innego właściwego organu wynika, iż jedna ze stron obowiązana jest do wcześniejszego świadczenia. Jeżeli świadczenia wzajemne powinny być spełnione jednocześnie, każda ze stron może powstrzymać się ze spełnieniem świadczenia, dopóki druga strona nie zaoferuje świadczenia wzajemnego.* Natomiast w art. 495 § 1 Kodeksu cywilnego wskazano, że: *Jeżeli jedno ze świadczeń wzajemnych stało się niemożliwe wskutek okoliczności, za które żadna ze stron odpowiedzialności nie ponosi, strona, która miała to świadczenie spełnić, nie może żądać świadczenia wzajemnego, a w wypadku, gdy je już otrzymała, obowiązana jest do zwrotu według przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu.* Niemożliwość świadczenia musi dotyczyć świadczeń objętych umową, nadto musi to być niemożliwość obiektywna, a nie subiektywna. Może być ona spowodowana np. epidemią, operacją wojenną, strajkami generalnymi, różnego rodzaju klęskami żywiołowymi, czy nadzwyczajną, szczególnie głęboką zmianą sytuacji gospodarczej.

Organ nadzoru zaznacza, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W § 5 uchwały Rada przyjęła:

1. *W przypadku trwającego co najmniej 14 dni, czasowego ograniczenia działalności lub ograniczenia dostępności miejsc w Żłobku Miejskim z przyczyn, za które nie ponosi odpowiedzialności żadna ze stron umowy w sprawie korzystania z usług Żłobka Miejskiego, w szczególności, jeżeli przyczyny te wynikają z siły wyższej, odlicza się połowę opłaty za pobyt dziecka w Żłobku, o której mowa w § 1 pkt 1.*

2. *W razie czasowego ograniczenia działalności Żłobka Miejskiego, o której mowa w ust. 1, powstała po zakończeniu okresu rozliczeniowego nadpłata za każdy dzień, w którym działalność Żłobka Miejskiego nie była prowadzona zostanie zaliczona na poczet opłat za pobyt dziecka Żłobku w kolejnych okresach rozliczeniowych.*

3. *W przypadku zamknięcia Żłobka Miejskiego z powodu planowanych prac remontowo – porządkowych, opłatę o której mowa w § 1 pkt 1 pomniejsza się proporcjonalnie za okres zamknięcia placówki, zaokrąglając wyliczoną kwotę w górę do pełnych złotych.*

4. *Opłata za wyżywienie jest pobierana za faktyczną obecność dziecka w Żłobku Miejskim.*

W ocenie organu nadzoru, § 5 uchwały wykracza poza przyznane Radzie upoważnienie ustawowe, a tym samym jest sprzeczny z art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy.

Należy podnieść, że jeżeli żłobek nie może realizować swoich świadczeń (dochodzi do niewykonania umowy z przyczyn, za którą żadna ze stron nie ponosi odpowiedzialności), to nie może żądać świadczenia wzajemnego (uiszczenia opłat) za okres, w którym niemożliwe było korzystanie z placówki, a zatem Rada nie ma uprawnienia do przyjęcia § 5 ust. 1 uchwały, bowiem kwestie te wynikają z ww. cytowanych przepisów Kodeksu cywilnego. Wymaga również wskazania, że z ww. przepisów ustawy nie można wywieść kompetencji dla organu stanowiącego gminy do regulowania kwestii rozliczania nadpłaty powstałej za okres, w którym działalność żłobka nie była prowadzona (§ 5 ust. 2 uchwały). Rada jest jedynie upoważniona do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia ww. opłat. Zdaniem organu nadzoru, kwestie rozliczania opłat nie można zaliczyć do warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia ww. opłat, o których mowa w art. 59 ust. 2 ustawy. Z ww. przyczyn Rada nie ma również kompetencji do określenia zasad uiszczania opłaty za okres zamknięcia żłobka z powodu prac remontowo-porządkowych (§ 5 ust. 3 uchwały). Powyższe kwestie są elementem łączącego stronu stosunku prawnego i powinny zostać uregulowane w zawartej przez strony umowie.

Z kolei w § 5 ust. 4 Rada określiła zasady pobierania opłaty za wyżywienie, ustalając że opłata ta jest pobierana za faktyczną obecność dziecka w żłobku. Tymczasem, jak wynika z art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym są obligatoryjnym elementem statutu żłobka, a zatem kwestie te winny być uregulowane w statucie, a nie analizowanej uchwale.

Konkludując, Rada Miejska w Pszczynie w § 5 uchwały wykroczyła poza delegację ustawową, co oznacza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Powyżej opisane uchybienie 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 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. CBOSA).

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie wyżej wskazanej części uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/49/24 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 29 sierpnia 2024 w sprawie opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy