



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 października 2024 r.

Poz. 6979

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.822.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 października 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. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/37/2024 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 19 września 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobkach lub klubach dziecięcych utworzonych przez Miasto Żywiec w części określonej w:

1) § 1 pkt 4 uchwały – jako sprzecznej z 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”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,

2) § 2 pkt 2 uchwały – jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 września 2024 r. Rada Miejska w Żywcu podjęła uchwałę Nr VII/37/2024 w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobkach lub klubach dziecięcych utworzonych przez Miasto Żywiec, dalej jako „uchwała”.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, iż uchwała we wskazanej części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Na wstępie przyjdzie zauważyć, że 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:

1. *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.*

2. *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. 59 ust. 2 ustawy zawiera delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały wyłącznie w przedmiocie określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia ww. 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) – *Umowa jest wzajemna, gdy obie strony zobowiązują się w taki sposób, że świadczenie jednej z nich ma być odpowiednikiem świadczenia drugiej*. 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 przekroczono 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 ocenie organu nadzoru, treść § 1 pkt 4 uchwały o treści w przypadku zawieszenia funkcjonowania żłobka lub klubu dziecięcego z przyczyn zewnętrznych, trwającego przez okres pełnego miesiąca opłata o której mowa w pkt 1 wynosi 100 zł jest sprzeczna z art. 59 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Jak już wyżej podniesiono, jeżeli żłobki nie mogą realizować swoich świadczeń (dochodzi do niewykonania umowy z przyczyn, za którą żadna ze stron nie ponosi odpowiedzialności), to nie mogą żądać świadczenia wzajemnego (uiszczenia opłat) za okres, w którym niemożliwe było korzystanie z placówek. Zdaniem organu nadzoru analizowane postanowienie § 1 pkt 4 uchwały wykracza poza delegację z art. 59 ust. 2 ustawy. Przepis ten nie ma bowiem zastosowania w niniejszej sprawie. Podkreślić należy, że Rada uprawniona jest wyłącznie do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat. Należy zauważyć, iż dyspozycja tego przepisu dotyczy wyłącznie sytuacji, w których żłobek działa i świadczy usługi. I tylko wtedy można określić warunki, których spełnienie umożliwia częściowe lub całkowite zwolnienie z opłat, takich jak przykładowo pobyt więcej niż jednego dziecka z danej rodziny w żłobku, sytuacja materialna rodziców, absencja dziecka ze względu na stan zdrowia, pobyt w sanatorium itp. Natomiast, w sytuacji czasowego ograniczenia lub zawieszenia działalności żłobka, a zatem gdy żłobek nie

świadczy usług, Rada Miejska nie ma kompetencji do określenia warunków zwalniania (częściowego lub całkowitego) z obowiązku ponoszenia opłat. W związku z powyższym, bezprzedmiotowe jest wprowadzone niniejszą uchwałą zwolnień z ww. opłat w przypadku, gdy żłobek nie świadczy usług opieki nad dziećmi.

Jednocześnie wskazać należy, że Rada Miejska w Żywcu w § 2 uchwały postanowiła, że tracą moc:

1) uchwała nr XXI/159/2020 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobkach lub klubach dziecięcych utworzonych przez Miasto Żywiec oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat,

2) uchwała nr XXIII/187/2020 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXI/159/2020 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobkach lub klubach dziecięcych utworzonych przez Miasto Żywiec oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.

Organ nadzoru stwierdza, że treść § 2 pkt 2 uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, polegającym na wskazaniu utraty mocy obowiązującej uchwały nr XXIII/187/2020 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXI/159/2020 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 16 stycznia 2020 r. (...), która zawiera wyłącznie przepisy zmieniające. Należy zauważyć, że przywołanym przepisem § 2 ust. 2 uchwały wprowadzono regulację, której celem było uchylenie uchwały nr XXIII/187/2020 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 16 kwietnia 2020 r., która zasadniczo jest aktem nowelizującym i z tego względu jej uchylanie lub zmienianie po dniu wejścia w życie jest bezprzedmiotowe. Organ nadzoru wskazuje, że zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, 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. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały pierwotnej, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencyjnej. Przepisy zmieniające i uchylające mają bowiem charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych.

Jednakże niezależnie od powyższego przede wszystkim wskazać należy, że rozstrzygnięciem nadzorczym nr NPII.4131.1.503.2020 z dnia 29 maja 2020 r. organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały nr XXIII/187/2020 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXI/159/2020 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobkach lub klubach dziecięcych utworzonych przez Miasto Żywiec oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat. Oznacza to, że wyżej wskazana uchwała została wyeliminowana z obrotu prawnego w całości, co oznacza, że Rada Miejska w Żywcu utraciła również uprawnienia prawotwórcze w tym zakresie. Nie mogła więc tej uchwały ani zmienić ani uchylić – albowiem nie istnieje ona już w systemie prawnym. Skutek w postaci utraty mocy obowiązującej ww. uchwały nastąpił i niedopuszczalnym jest podejmowanie przez Radę jakichkolwiek regulacji prawnych w tej materii,

Rada Miejska tym samym istotnie naruszyła prawo, albowiem stanowiła w obszarze uchwały nieistniejącej. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwalenie § 2 pkt 2 uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionych części uchwały.

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 VII/37/2024 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 19 września 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobkach lub klubach dziecięcych utworzonych przez Miasto Żywiec – 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