WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.486.2020

Katowice, dnia 27 maja 2020 r.

Rada Miejska w Lublińcu

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 221/XX/2020 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 24 kwietnia 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Lublińcu, ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat, w całości, jako sprzecznej z 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 2020 r., poz. 326 ze zm.), dalej jako „ustawa" w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 kwietnia 2020 r. Rada Miejska w Lublińcu przyjęła uchwałę Nr 221/XX/2020 zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Lublińcu, ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat, dalej jako „uchwała". W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 59 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 kwietnia 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona 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. 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. Rada nie posiada kompetencji do regulowania zasad zaliczenia przedmiotowych opłat na poczet opłat w kolejnym miesiącu (miesiącach) oraz zwrotu tej opłaty. Nadto, wymaga zaznaczenia, że ww. opłaty są uiszczane z tytułu korzystania ze żłobków i klubów dziecięcych utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz z usług dziennych opiekunów zatrudnianych 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.) - *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 uchwały jest sprzeczna z art. 59 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Wyżej wskazanym przepisem uchwały dodano ust. 2 do § 3 uchwały Nr 116/XII/2019 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Lublińcu, ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat, nadając mu następującą treść:

2. W przypadku zawieszenia działalności Żłobka Miejskiego w Lublińcu lub jego zamknięcia skutkujących brakiem możliwości sprawowania opieki nad dziećmi, zwalnia się rodziców lub opiekunów prawnych z opłaty miesięcznej za pobyt dziecka w żłobku proporcjonalnie do ilości dni, w których Żłobek nie sprawował opieki nad dziećmi. Opłatę już wpłaconą, za okres w którym Żłobek nie sprawował opieki nad dziećmi, zalicza się na poczet miesięcznej opłaty za pobyt dziecka w żłobku należnej w kolejnym miesiącu lub miesiącach, a w braku takiej możliwości dokonuje się odpowiedniego zwrotu opłaty.

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. W związku z powyższym, bezprzedmiotowe jest wprowadzone niniejszą uchwałą zwolnień z ww. opłat w przypadku, gdy żłobek nie świadczy usług opieki nad dziećmi. Dodatkowo, z przepisu art. 59 ust. 2 ustawy nie można wywieść kompetencji dla organu stanowiącego gminy do regulowania kwestii zaliczenia przedmiotowych opłat na poczet opłat w kolejnym miesiącu (miesiącach) oraz zwrotu tej opłaty. Rada jest jedynie upoważniona do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia ww. opłat. Zwrot opłaty powinien zostać dokonany w oparciu o wyżej już powołany art. 495 § 1 Kodeksu cywilnego.

Konkludując, Rada Miejska w Lublińcu nie posiada kompetencji do podjęcia przedmiotowej uchwały, co oznacza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Organ nadzoru również podkreśla, że przepis art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy, zawierający delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku, ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat, nie upoważnia Rady do określenia ww. opłat i warunków w konkretnie wskazanym żłobku. Na podstawie powołanego przepisu rada gminy powinna ustalić ww. opłaty i warunki w żłobkach utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie zaś dotyczące konkretnych placówek, nawet w przypadku, gdy w chwili podjęcia przedmiotowej uchwały gmina prowadzi wyłącznie jeden żłobek. Powyższe oznacza, że uchwała Nr 116/XII/2019 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Lublińcu, ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat powinna mieć nieograniczony czas obowiązywania, a określone w niej zasady powinny znaleźć zastosowanie zarówno aktualnie działających żłobków, jak i w takich, które zostaną utworzone w przyszłości. W konsekwencji należy uznać, że ustalone ww. uchwałą opłaty i zwolnienia, jak i kwestionowaną uchwałą zwolnienia w stosunku do konkretnej jednostki organizacyjnej Gminy Lubliniec, a mianowicie do Żłobka Miejskiego w Lublińcu, nie czyni zadość wymogom przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. Przepisy uchwały skierowane tylko do jednej jednostki pozbawiają akt cech generalności i abstrakcyjności. Tym samym treść uchwały objętej niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym (jak również uchwały Nr 116/XII/2019 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 29 sierpnia 2019 r.), narusza istotnie prawo.

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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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 gminny 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 221/XX/2020 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 24 kwietnia 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Lublińcu, ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego

Id: A75E0016-A326-4FDE-B90C-213A42A2DAA4