



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 6 lipca 2020 r.

Poz. 5410

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.575.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lipca 2020 r.

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 PR.0007.52.2020 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr PR.0007.95.2015 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobkach miejskich, w części, określonej w § 1 ust. 1 uchwały w zakresie, w którym zmienia § 2 ust. 2 uchwały zmienianej, 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 30 kwietnia 2020 r. Rada Miasta Ruda Śląska przyjęła uchwałę Nr PR.0007.52.2020 w sprawie zmiany Uchwały Nr PR.0007.95.2015 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobkach miejskich, dalej jako „uchwała”. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 2, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 czerwca 2020 r. (uchwała została przekazana do organu nadzoru przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach pismem z dnia 2 czerwca 2020 r., znak: WA-410/XI/8/\_1/20).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest 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) czy zasad rozliczania 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 (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 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 ocenie organu nadzoru, § 1 ust. 1 (zachowując zasady techniki prawodawczej przedmiotowy paragraf nie powinien zawierać ustępu) uchwały w zakresie, w którym zmienia § 2 ust. 2 uchwały zmienianej jest sprzeczny z art. 59 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Wyżej wskazanym przepisem uchwały zmieniono § 2 ust. 1 i ust. 2 uchwały Nr PR.0007.95.2015 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobkach miejskich, nadając mu następującą treść:

1. *Ustala się zwolnienie częściowe od ponoszenia opłat za pobyt dziecka w żłobkach miejskich dla rodziców/opiekunów prawnych w przypadku uczęszczania do żłobków rodzeństwa, w wysokości 50% opłaty określonej w § 1 za każde następne dziecko.*

2. *W przypadku zawieszenia działalności (zamknięcia) żłobków miejskich z przyczyn, za które nie ponosi odpowiedzialności żadna ze stron umowy określającej zasady przyjęć i pobytu dziecka w żłobkach miejskich, w szczególności jeżeli przyczyny te wynikają z siły wyższej, miesięczna opłata za pobyt dziecka w żłobkach miejskich będzie rozliczana proporcjonalnie do okresu, w którym żłobki miejskie prowadziły działalność statutową. Nadpłata za każdy okres, w którym działalność żłobków miejskich nie była prowadzona (była zawieszona), zostanie zaliczona na poczet rozliczenia opłaty za pobyt dziecka w kolejnych miesiącach realizacji umowy.*

Ponownie należy podnieść, że 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. Wymaga również wskazania, że z przepisu art. 59 ust. 2 ustawy nie można wywieść kompetencji dla organu stanowiącego gminy do regulowania kwestii zaliczenia nadpłat przedmiotowych opłat na poczet opłat w kolejnych miesiącach czy rozliczania opłat proporcjonalnie do okresu, w którym żłobki miejskie prowadziły działalność statutową. Rada jest jedynie upoważniona do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia ww. opłat. Zdaniem organu nadzoru, kwestie zaliczenia nadpłat przedmiotowych opłat na poczet opłat w kolejnych miesiącach oraz rozliczania opłat proporcjonalnie do okresu, w którym żłobki miejskie prowadziły działalność statutową nie można zaliczyć do warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia ww. opłat, o których mowa w art. 59 ust. 2 ustawy.

Konkludując, Rada Miasta Ruda Śląska nie posiada kompetencji do podjęcia regulacji określonej w § 1 ust. 1 uchwały w zakresie, w którym zmienia § 2 ust. 2 uchwały Nr PR.0007.95.2015 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobkach miejskich przedmiotowej uchwały, co oznacza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wskazanego § 1 ust. 1 uchwały w zakresie, w którym zmienia § 2 ust. 2 uchwały zmienianej.

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 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 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 PR.0007.52.2020 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr PR.0007.95.2015 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobkach miejskich, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części 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 zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**