



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.576.2020

Katowice, dnia 3 lipca 2020 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 382.XXIX.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 maja 2020 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie w żłobku prowadzonym przez Gminę Miasto Częstochowa 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 21 maja 2020 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 382.XXIX.2020 w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie w żłobku prowadzonym przez Gminę Miasto Częstochowa oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat, dalej jako "uchwała".

Uchwałę, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, doręczono organowi nadzoru w dniu 5 czerwca 2020 r.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała 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: *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. 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, treść § 1 uchwały jest sprzeczna z art. 59 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Wyżej wskazanym przepisem uchwały dodano § 3¹ i § 3² do uchwały Nr 93/VIII/2011 Rady Miasta Częstochowy z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie w żłobku prowadzonym przez Gminę Miasto Częstochowa oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat, w brzmieniu:

„§ 3¹. Ustala się zwolnienie od opłat, o których mowa w § 1 ust. 1 i § 2 w przypadku zamknięcia żłobka w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem chorób zakaźnych, ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii na czas tego zamknięcia z uwzględnieniem proporcji w stosunku do liczby dni pobytu dziecka w żłobku.

§ 3². W okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania żłobka z przyczyn, o których mowa w § 3² polegającego na zmniejszeniu ilości dzieci objętych opieką, ustala się zwolnienie od opłat, o których mowa w § 1 ust. 1 i § 2 dla rodziców/opiekunów prawnych, którzy nie będą korzystać z opieki nad dzieckiem w żłobku z uwzględnieniem proporcji w stosunku do liczby dni pobytu dziecka w żłobku.”

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 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 Miasta 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.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Miasta Częstochowy podejmując uchwałą Nr 382.XXIX.2020 z dnia 21 maja 2020 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka, maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie w żłobku prowadzonym przez Gminę Miasto Częstochowa oraz warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat, w sposób istotny naruszyła przepisy z art. 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi

w wieku do lat 3 w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w ww. całości. 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 382.XXIX.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 maja 2020 r. (...) została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

- 1) 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.
- 2) Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego