



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.569.2020



BRM. 0004. 43. 2020

4.06.2020r.

Katowice, dnia 4 czerwca 2020 r.

Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój

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 VI.54.2020 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr IV.35.2014 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 27 marca 2014 r., w sprawie odpłatności i zasad korzystania z Publicznego Żłobka Nr 1 w Jastrzębie-Zdroju, w całości, jako sprzecznej z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku 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 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja” oraz z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 kwietnia 2020 r. Rada Miasta Jastrzębie - Zdrój podjęła uchwałę Nr VI.54.2020 w sprawie zmiany Uchwały Nr IV.35.2014 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 27 marca 2014 r. u w sprawie odpłatności i zasad korzystania z Publicznego Żłobka Nr 1 w Jastrzębie-Zdroju.

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.

I tak, na wstępie przyjdzie wskazać, iż 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*. Art. 12 ust. 3 ustawy stanowi, że *w szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku lub klubie dziecięcym może być, na wniosek rodzica dziecka, wydłużony, za dodatkową opłatą*. Z kolei z art. 59 ust. 2

ustawy - powołanego w podstawie prawnej uchwały wynika, że *rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.*

Rada Miasta przedmiotową uchwałą wprowadziła zmiany w treści § 1 uchwały pierwotnej poprzez dodanie ust. 4 o treści „*ust. 4. W przypadku zawieszenia działalności (zamknięcia) żłobka, ustala się wysokość ponoszonej obowiązkowej miesięcznej opłaty za pobyt dziecka w żłobku, proporcjonalnie do liczby dni roboczych miesiąca w którym żłobek świadczył usługi. Rozliczenie następuje w bieżącym miesiącu.*”

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa regulacja wykracza poza delegację z art. 59 ust. 2 ustawy. Z art. 7 Konstytucji wynika, że *rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa.* W konsekwencji rada gminy formułując postanowienia uchwały, nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ani też działać wbrew temu upoważnieniu. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Podkreślić należy, że przepis art. 59 ust. 2 ustawy, zawierający delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia przedmiotowej uchwały, nie upoważnia Rady do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat w konkretnie wskazanym żłobku lub klubie dziecięcym (tu w Publicznym Żłobku Nr 1 w Jastrzębiu-Zdroju). Na podstawie powołanego przepisu rada gminy ma ustalić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat w żłobkach lub klubach dziecięcych utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie zaś dotyczące konkretnych placówek, nawet w przypadku, gdy w chwili podjęcia przedmiotowej uchwały gmina prowadzi wyłącznie jeden żłobek lub klub dziecięcy. Powyższe oznacza, że przedmiotowa uchwała powinna mieć nieograniczony czas obowiązywania, a określone w niej zasady powinny znaleźć zastosowanie zarówno do ustalania warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat w aktualnie działających żłobkach i klubach dziecięcych, jak i w takich, które zostaną utworzone w przyszłości. W konsekwencji należy uznać, że ustalone kwestionowaną uchwałą zwolnienia w stosunku do konkretnej jednostki organizacyjnej Gminy Jastrzębie Zdrój, a mianowicie do Publicznego Żłobka nr 1 w Jastrzębiu Zdrój, nie czynią zadość wymogom przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. Postanowienia tej uchwały skierowane tylko do jednej jednostki pozbawiają akt cech generalności i abstrakcyjności. Tym samym postanowienia uchwały w sposób niewłaściwy realizują delegację ustawową określoną w art. 59 ust. 2 ustawy, co należy uznać za istotne naruszenie prawa, delegalizujące kwestionowaną uchwałę w całości.

Jednocześnie wskazać należy, że Rada Miasta podjęła próbę uregulowania zasad obliczania wysokości ponoszonej obowiązkowej miesięcznej opłaty za pobyt dziecka w żłobku w sytuacji, w której zostaje zawieszona działalność żłobka (nastąpiło jego zamknięcie). Oznacza to, iż art. 59 ust. 2 ustawy, nie będzie miał tu zastosowania, ponieważ jego dyspozycja dotyczy 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. W związku z czym należy uznać, że przedmiotową uchwałą Rada Miasta, wykroczyła poza ramy swoich kompetencji określonych w ustawie o samorządzie gminnym oraz ustawie o opiece nad dziećmi do lat 3 i podjęła uchwałę bez podstawy prawnej, co stoi w sprzeczności z art. 7 Konstytucji. Także z tego powodu należy ją wyeliminować z obrotu prawnego.

Abstrahując od powyższego, należy zwrócić uwagę na treść art. 495 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.), zgodnie z którym 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 przypadku, gdy je już otrzymała, obowiązana jest do zwrotu według przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu. Oznacza to, iż skoro 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.

Jednocześnie wskazać należy, że uchwała w sprawie warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym jest aktem prawa miejscowego, wobec czego wymaganą procedurą jest podjęcie uchwały zgodnie z przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie bowiem z art. 4 ww. ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin.

W literaturze podkreśla się, że „takie rozwiązanie pełni dwie ważne funkcje:

- zabezpiecza ono obrót prawny przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie (...),

- wyraża zasadę (skierowaną głównie do organów wydających akty wykonawcze), w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie mijało przynajmniej 14 dni.” (Grzegorz Wierczyński, Komentarz do art.4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Lex)

W art. 4 ust. 2 ustawy określone zostały wyjątki od stosowania standardowego okresu *vacatio legis*, zgodnie z którymi w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 3 ustawy, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Tymczasem Rada Miasta, podejmując przedmiotową uchwałę, określiła w § 3 datę wejścia w życie w brzmieniu: *Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*, czyli przed upływem czternastodniowego terminu (użycie sformułowania „w terminie 14 dni”). Jednocześnie, nie zostały zachowane przesłanki uprawniające do zastosowania krótszego terminu *vacatio legis* (nie wykazano, że jest to uzasadniony przypadek). W związku z tym należy uznać, że termin wejścia w życie został określony w sposób nieprawidłowy, a całą uchwałę należy uznać za sprzeczną z prawem.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę, że nawet jeśli przyjąć, że w przedmiotowej sprawie zachodzi uzasadniony przypadek do zastosowania krótszego czasu *vacatio legis*, to należy uznać, że w uchwale nie został w ogóle określony termin wejścia w życie. Użyte

bowiem sformułowanie „w terminie 14 dni” odnosi się do okresu czternastodniowego, nie określa natomiast konkretnej daty wejścia w życie. Taka regulacja z kolei, stoi w sprzeczności z § 14 ust. 1 pkt 3 w związku z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI.54.2020 Rady Miasta Jastrzębie-Jastrzębie-Zdrój z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr IV.35.2014 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 27 marca 2014 r., w sprawie odpłatności i zasad korzystania z Publicznego Żłobka Nr 1 w Jastrzębiu-Zdroju, - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego