



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 czerwca 2020 r.

Poz. 4415

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.489.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 maja 2020 r.

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 371/XXI/2020 Rady Miasta Rybnika z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr 259/XVI/2019 Rady Miasta Rybnika z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w żłobkach utworzonych przez Miasto Rybnik oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie i warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia opłaty za pobyt, w części określonej w § 1 w zakresie w jakim dodaje § 2 ust. 2 do uchwały zmienianej oraz § 2 uchwały w zakresie wyrazów: „z tym, że § 1 w zakresie dodawanego § 2 ust. 2 z mocą od dnia 12 marca 2020 r.” - 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”.

### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 23 kwietnia 2020 r. Rada Miasta Rybnika dokonała zmiany uchwały nr 259/XVI/2019 Rady Miasta Rybnika z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w żłobkach utworzonych przez Miasto Rybnik oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie i warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłaty za pobyt.

Uchwałą doręczono organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 2020 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. 2019 r. poz. 1461).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała w zakresie wskazanym wyżej 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 wynika, że rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.*

W § 1 uchwały Rada Miasta postanowiła dodać § 2 ust. 2 do uchwały w brzmieniu w przypadku czasowego ograniczenia lub zawieszenia działalności żłobka uzasadnionego nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu dzieci, rodzicom lub opiekunom prawnym przysługuje zwrot opłaty miesięcznej, w części proporcjonalnej do ilości dni miesiąca, w którym żłobek nie świadczył usług. Opłata pobrana zostanie odliczona od opłaty należnej w pierwszym okresie płatności po zakończeniu okresu o którym

*mowa w zdaniu poprzedzającym.* Rada wprowadziła zatem regulację uprawniającą rodziców do zwrotu opłaty miesięcznej za żłobek w przypadku czasowego ograniczenia lub zawieszenia działalności żłobka.

Zdaniem organu nadzoru postanowienie to 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, a nie do określania przesłanek warunkujących zwrot pobranej opłaty. Należy ponadto zauważyć, iż dyspozycja tego przepisu dotyczy wyłącznie sytuacji, w których żłobek działa i świadczy usługi. I tylko wtedy można określić warunki, których spełnienie umożliwi 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 zwrotu opłaty miesięcznej. W związku z czym należy uznać, że Rada Miasta Rybnika dodając do dotychczasowej uchwały przepis § 2 ust. 2, wykroczyła poza ramy swoich kompetencji określonych w ustawie o samorządzie gminnym oraz ustawie o opiece nad dziećmi do lat 3 i działała bez podstawy prawnej, co stoi w sprzeczności z art. 7 Konstytucji.

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. W związku z czym, bezprzedmiotowe jest wprowadzone przedmiotową uchwałą zwolnienia z opłat, co Rada Miasta uczyniła w § 1 dodającym do uchwały § 2 ust. 2.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru unieważnienie § 1 uchwały w zakresie, w jakim dodaje do uchwały § 2 ust. 2, powoduje konieczność stwierdzenia nieważności również regulacji zawartej w § 2 uchwały, w zakresie wyrazów: *z tym, że § 1 w zakresie dodawanego § 2 ust. 2 z mocą od dnia 12 marca 2020 r.* W przepisie tym Rada określiła moment wejścia w życie dodanego do uchwały § 2 ust. 2. Tymczasem, unieważnienie dodanego w § 1 uchwały do uchwały zmienianej § 2 ust. 2 uchwały powoduje, iż § 2 uchwały określający moment wejścia w życie tego przepisu jest bezprzedmiotowy, gdyż jest ściśle powiązany z unieważnioną częścią uchwały zmieniającej.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 371/XXI/2020 Rady Miasta Rybnika z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr 259XVI/2019 Rady Miasta Rybnika z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w żłobkach utworzonych przez Miasto Rybnik oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie i warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłaty za pobyt - w części wskazanej wyżej, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**