



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.677.2021

Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Nowak
dnia 2 lipca 2021 r.



Katowice, dnia 2 lipca 2021 r.

Rada Miasta Gliwice

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/550/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie ustalenia opłat za pobyt i wyżywienie dzieci objętych opieką w Żłobkach Miejskich w Gliwicach, w części, określonej w:

1. § 4 uchwały, 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 2021 r., poz. 75 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”,
2. § 5 uchwały, jako sprzecznej z art. 58 ust. 1 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 maja 2021 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXVI/550/2021 w sprawie ustalenia opłat za pobyt i wyżywienie dzieci objętych opieką w Żłobkach Miejskich w Gliwicach, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 12 ust. 3, art. 23, art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 czerwca 2021 r.

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 przedmiocie określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia ww. opłat. Rada nie posiada kompetencji do regulowania zasad odliczania przedmiotowych opłat (np. w pierwszym okresie płatności po zakończeniu okresu ograniczenia funkcjonowania lub zawieszenia działalności żłobków). 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 (klubu 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.

Natomiast z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwac mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

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 § 4 uchwały jest sprzeczna z art. 59 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miasta w ww. § 4 uchwały wskazała, co następuje: *W przypadku czasowego ograniczenia funkcjonowania lub zawieszenia działalności Żłobków Miejskich w Gliwicach, rodzicom/opiekunom prawnym, przysługuje zwolnienie z opłat określonych w § 1, § 2 i § 3 za okres, w którym żłobek nie świadczył usług. Opłata już pobrana zostanie odliczona od opłaty należnej w pierwszym okresie płatności po zakończeniu okresu, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym.*

Jak już wyżej podniesiono, jeżeli żłobki nie mogą realizować swoich świadczeń, to nie mogą żądać świadczenia wzajemnego (uiszczenia opłat) za okres, w którym niemożliwe było korzystanie z placówek. W związku z czym, bezprzedmiotowe jest wprowadzone niniejszą uchwałą zwolnień z ww. opłat w przypadku czasowego ograniczenia funkcjonowania lub zawieszenia działalności żłobków. Dodatkowo, z przepisu art. 59 ust. 2 ustawy nie można wywieść kompetencji dla organu stanowiącego miasta do regulowania kwestii odliczania przedmiotowych opłat w pierwszym okresie płatności po zakończeniu okresu ograniczenia funkcjonowania lub zawieszenia działalności żłobków. Rada Miasta jest jedynie upoważniona do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia ww. opłat a nie warunków ich odliczania.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Regulacja § 5 uchwały jest sprzeczna z art. 58 ust. 1 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. W treści § 5 uchwały wskazano, że:

W przypadku realizacji w Żłobkach Miejskich w Gliwicach specjalnych projektów społecznych, finansowanych ze środków zewnętrznych, w tym projektów przeznaczonych dla wybranych grup wiekowych dzieci i wybranych kategorii rodziców/opiekunów prawnych wymagających aktywizacji zawodowej opłaty określone w § 1, § 2, § 3 nie mają zastosowania, jeśli z projektów wynikają inne opłaty. W takim przypadku opłaty za dzieci objęte projektem będą pobierane w wysokości wynikającej z projektu.

W ocenie organu nadzoru, uzależnienie stosowania (obowiązywania) opłat wynikających z przedmiotowej uchwały (aktu prawa miejscowego) od dodatkowego zastrzeżenia (warunku), tj. *realizacji w Żłobkach Miejskich w Gliwicach specjalnych projektów społecznych, finansowanych ze środków zewnętrznych, w tym projektów przeznaczonych dla wybranych grup wiekowych dzieci i wybranych kategorii rodziców/opiekunów prawnych wymagających aktywizacji zawodowej* - powoduje niepewność, co do okresu stosowania (obowiązywania) ww. opłat, a tym samym narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne, przejrzyste, logiczne oraz zredagowane w taki sposób, by dla przeciętnego adresata były zrozumiałe, tzn. by adresat przepisów uchwały wiedział, czy uchwała nie utraciła mocy

obowiązującej, czy obowiązują opłaty uregulowane w uchwale, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów. Wymaga zaznaczenia, iż termin stosowania (obowiązywania) ww. opłat został opatrzony warunkiem, tj. uzależnia ich stosowanie od zdarzenia przyszłego i niepewnego. Wobec powyższego, pozostawienie w obrocie prawnym § 5 uchwały spowoduje, że z treści uchwały nie można precyzyjnie wywieść okresu zastosowania (obowiązywania) przedmiotowych opłat, gdyż *realizacja w Żłobkach Miejskich w Gliwicach specjalnych projektów społecznych, finansowanych ze środków zewnętrznych, w tym projektów przeznaczonych dla wybranych grup wiekowych dzieci i wybranych kategorii rodziców/opiekunów prawnych wymagających aktywizacji zawodowej* może w ogóle nie nastąpić ale może również nastąpić np. pierwszego dnia po wejściu w życie uchwały, 1 stycznia 2022 r. czy 1 stycznia 2023 r. lub w każdym innym terminie, który nie wynika z regulacji uchwały.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 58 ust. 1 ustawy związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że zatem możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wskazanej części uchwały.

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. 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 gminnym 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 XXVI/550/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie ustalenia opłat za pobyt i wyżywienie dzieci objętych opieką w Żłobkach Miejskich w Gliwicach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego



ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH

Katowice, 1 lipca 2021 r.

Wydział Nadzoru Prawnego

40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

NPII.4131.1.677.2021

Rada Miasta Gliwice

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVI/550/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie ustalenia opłat za pobyt i wyżywienie dzieci objętych opieką w Żłobkach Miejskich w Gliwicach, w części, określonej w:

1. § 4 uchwały, 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 2021 r., poz. 75 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”,
2. § 5 uchwały, jako sprzecznej z art. 58 ust. 1 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 maja 2021 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXVI/550/2021 w sprawie ustalenia opłat za pobyt i wyżywienie dzieci objętych opieką w Żłobkach Miejskich w Gliwicach, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 12 ust. 3, art. 23, art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 czerwca 2021 r.

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 przedmiocie określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia ww. opłat. Rada nie posiada kompetencji do regulowania zasad odliczania przedmiotowych opłat (np.

w pierwszym okresie płatności po zakończeniu okresu ograniczenia funkcjonowania lub zawieszenia działalności żłobków). 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 (klubu 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.

Natomiast z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*.

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 § 4 uchwały jest sprzeczna z art. 59 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miasta w ww. § 4 uchwały wskazała, co następuje: *W przypadku czasowego ograniczenia funkcjonowania lub zawieszenia działalności Żłobków Miejskich w Gliwicach, rodzicom/opiekunom prawnym, przysługuje zwolnienie z opłat określonych w § 1, § 2 i § 3 za okres, w którym żłobek nie świadczył usług. Opłata już pobrana zostanie odliczona od opłaty należnej w pierwszym okresie płatności po zakończeniu okresu, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym.*

Jak już wyżej podniesiono, jeżeli żłobki nie mogą realizować swoich świadczeń, to nie mogą żądać świadczenia wzajemnego (uiszczenia opłat) za okres, w którym niemożliwe było korzystanie z placówek. W związku z czym, bezprzedmiotowe jest wprowadzone niniejszą uchwałą zwolnień z ww. opłat w przypadku czasowego ograniczenia funkcjonowania lub zawieszenia działalności żłobków. Dodatkowo, z przepisu art. 59 ust. 2 ustawy nie można wywieść kompetencji dla organu stanowiącego miasta do regulowania kwestii odliczania przedmiotowych opłat w pierwszym okresie płatności po zakończeniu okresu ograniczenia funkcjonowania lub zawieszenia działalności żłobków. Rada Miasta jest jedynie upoważniona do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia ww. opłat a nie warunków ich odliczania.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Regulacja § 5 uchwały jest sprzeczna z art. 58 ust. 1 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. W treści § 5 uchwały wskazano, że:

W przypadku realizacji w Żłobkach Miejskich w Gliwicach specjalnych projektów społecznych, finansowanych ze środków zewnętrznych, w tym projektów przeznaczonych dla wybranych grup wiekowych dzieci i wybranych kategorii rodziców/opiekunów prawnych wymagających aktywizacji zawodowej opłaty określone w § 1, § 2, § 3 nie mają zastosowania, jeśli z projektów wynikają inne opłaty. W takim przypadku opłaty za dzieci objęte projektem będą pobierane w wysokości wynikającej z projektu.

W ocenie organu nadzoru, uzależnienie stosowania (obowiązywania) opłat wynikających z przedmiotowej uchwały (aktu prawa miejscowego) od dodatkowego zastrzeżenia (warunku), tj. *realizacji w Żłobkach Miejskich w Gliwicach specjalnych projektów społecznych, finansowanych ze środków zewnętrznych, w tym projektów przeznaczonych dla wybranych grup wiekowych dzieci i wybranych kategorii rodziców/opiekunów prawnych wymagających aktywizacji zawodowej* - powoduje niepewność, co do okresu stosowania (obowiązywania) ww. opłat, a tym samym narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne, przejrzyste, logiczne oraz zredagowane w taki sposób, by dla przeciętnego adresata były zrozumiałe, tzn. by adresat przepisów uchwały wiedział, czy uchwała nie utraciła mocy obowiązującej, czy obowiązują opłaty uregulowane w uchwale, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów. Wymaga zaznaczenia, iż termin stosowania (obowiązywania) ww. opłat został opatrzony warunkiem, tj. uzależnia ich stosowanie od zdarzenia przyszłego i niepewnego. Wobec powyższego, pozostawienie w obrocie prawnym § 5 uchwały spowoduje, że

z treści uchwały nie można precyzyjnie wywieść okresu zastosowania (obowiązywania) przedmiotowych opłat, gdyż *realizacja w Żłobkach Miejskich w Gliwicach specjalnych projektów społecznych, finansowanych ze środków zewnętrznych, w tym projektów przeznaczonych dla wybranych grup wiekowych dzieci i wybranych kategorii rodziców/opiekunów prawnych wymagających aktywizacji zawodowej* może w ogóle nie nastąpić ale może również nastąpić np. pierwszego dnia po wejściu w życie uchwały, 1 stycznia 2022 r. czy 1 stycznia 2023 r. lub w każdym innym terminie, który nie wynika z regulacji uchwały.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 58 ust. 1 ustawy związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że zatem możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wskazanej części uchwały.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVI/550/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie ustalenia opłat za pobyt i wyżywienie dzieci objętych opieką w Żłobkach Miejskich w Gliwicach - w wyżej wymienionej części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **2 lipca 2021 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego