



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.463.2020

Katowice, dnia 14 maja 2020 r.

**Rada Miejska Mikołowa**

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXII/225/2020 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 7 kwietnia 2020 r. w sprawie częściowego zwolnienia od ponoszenia opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Mikołowie im. Tadeusza Więcka – 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”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 7 kwietnia 2020 r. Rada Miejska Mikołowa podjęła uchwałę Nr XXII/225/2020 w sprawie częściowego zwolnienia od ponoszenia opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Mikołowie im. Tadeusza Więcka.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 14 kwietnia 2020 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z 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 Miejska Mikołowa w treści § 1 uchwały postanowiła, że Warunkiem częściowego zwolnienia z opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Mikołowie im. Tadeusza Więcka o 50% jest czasowe zawieszenie działalności Żłobka, w wykonaniu polecenia nr 8/2020 Wojewody Śląskiego z dnia 11 marca 2020 r. dotyczącego zamknięcia (zawieszenia działalności) żłobków i klubów dziecięcych.*

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała wykracza poza delegację z art. 59 ust. 2 ustawy, w zakresie w jakim Rada Miejska ustaliła zwolnienia od ponoszenia opłat za pobyt dziecka w konkretnym żłobku, tj. w Żłobku Miejskim w Mikołowie im. Tadeusza Więcka. 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. 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 Mikołów, a mianowicie do Żłobka Miejskiego w Mikołowie im. Tadeusza Więcka, 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.

Ponadto przywołane w § 1 uchwały polecenie nr 8/2020 Wojewody Śląskiego z dnia 11 marca 2020 roku dotyczące zamknięcia żłobków i klubów malucha, spowodowało zamknięcie od dnia 12 marca 2020 r. do odwołania żłobków i klubów malucha.

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, sytuacja materialna

rodziców, absencja dziecka ze względu na stan zdrowia, pobyt w sanatorium itp.). W związku z czym należy uznać, że przedmiotową uchwałą Rada Miejska Mikołowa, 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.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy 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 XXII/225/2020 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 7 kwietnia 2020 r. została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności uzasadnionym i koniecznym.

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



ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI  
W KATOWICACH  
Wydział Nadzoru Prawnego  
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

Katowice, 13 maja 2020 r.

NPII.4131.1.463.2020

Rada Miejska Mikołowa

### Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 265 z późn. zm.) 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) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXII/225/2020 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 7 kwietnia 2020 r. w sprawie częściowego zwolnienia od ponoszenia opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Mikołowie im. Tadeusza Więcka – 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”.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 kwietnia 2020 r. Rada Miejska Mikołowa podjęła uchwałę Nr XXII/225/2020 w sprawie częściowego zwolnienia od ponoszenia opłat za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Mikołowie im. Tadeusza Więcka.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 14 kwietnia 2020 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 59 ust. 2 ustawy oraz polecenie nr 8/2020 Wojewody Śląskiego z dnia 11 marca 2020 roku dotyczące zamknięcia żłobków i klubów malucha.

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

Rada Miejska Mikołowa określa zatem wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy, za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez gminę Mikołów albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez gminę Mikołów oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie.

Przedmiotowa uchwała wykracza poza delegację z art. 59 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym rada gminy może określić warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat, w zakresie w jakim Rada Miejska ustaliła zwolnienia od ponoszenia opłat za pobyt dziecka w

konkretnym żłobku, tj. w Żłobku Miejskim w Mikołowie im. Tadeusza Więcka. 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. 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 Mikołów, a mianowicie do Żłobka Miejskiego w Mikołowie im. Tadeusza Więcka, 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.

Ponadto przywołane polecenie nr 8/2020 Wojewody Śląskiego z dnia 11 marca 2020 roku dotyczące zamknięcia żłobków i klubów malucha, spowodowało zamknięcie od dnia 12 marca 2020 r. do odwołania żłobków i klubów malucha. Zgodnie z art. 495 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.) 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 częściowe zwolnienie z opłat.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXII/225/2020 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 7 kwietnia 2020 r., należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **14 maja 2020 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego