



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 grudnia 2019 r.

Poz. 8708

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.759.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 grudnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/30/19 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 8 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami – w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 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), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 lutego 2019 r. Rada Gminy Radziechowy-Wieprz podjęła uchwałę Nr V/30/19 w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami. W podstawie prawnej uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 54 i art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 409 ze zm.).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 6 listopada 2019 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Organ nadzoru ustalił, że mocą § 4 uchwały Rada zdecydowała, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Sposób określenia terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały oznacza, że Rada zakwalifikowała ją do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Przepis § 4 uchwały stanowi zatem przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 13 pkt 2 i 10 ustawy. W wymienionym przepisie ustawodawca postanowił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Podkreślić należy jednocześnie, iż żaden inny przepis ustawy szczególnej nie nakłada obowiązku publikacji wskazanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Podstawą prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 55 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Zgodnie z tym przepisem nadzór nad żłobkiem, klubem dziecięcym oraz dziennym opiekunem w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki sprawowany jest na podstawie planu nadzoru przyjętego przez radę gminy w drodze uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że pomimo tego, że ustawa zawiera precyzyjną podstawę prawną do podjęcia uchwały, to akt ten nie ma charakteru aktu prawa miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawodawca nie sformułował legalnej definicji aktu prawa miejscowego, jednak przyjmuje się, iż taki charakter mają akty normatywne, zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające

adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania (tak w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2011 r., II OSK 674/11, CBOSA).

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie spełnia wymagań, które stawiane są aktom prawa miejscowego. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że plan nadzoru nad żłobkiem, klubem dziecięcym oraz dziennym opiekunem nie jest aktem generalnym, skierowanym do mieszkańców i osób przebywających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, lecz jest aktem o charakterze wewnętrznym, pewną instrukcją dla organu wykonawczego, który zgodnie z tą instrukcją powinien realizować swoje zadanie dotyczące nadzoru. Zgodnie z tym, nawet jeśli przyjąć, że uchwała w sprawie planu nadzoru jest uchwałą o charakterze abstrakcyjnym, co oznacza, że może mieć wielokrotne zastosowanie, to nie spełnia jednego z obowiązkowych kryteriów, tj. generalności. Z tego też względu nie można tego aktu traktować jako aktu prawa miejscowego.

Warunkiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących, stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest ich ogłoszenie w sposób określony w ustawie (art. 88 Konstytucji RP). Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego, zgodnie z przepisem art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wprowadzając obowiązek publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy) oraz ustalenia odpowiedniego *vacatio legis* dla stanowionego przepisu powszechnie obowiązującego.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie zawiera cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie rozstrzyga ona bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową.

Wobec braku podstaw do zastosowania w przedmiotowej uchwale trybu wejścia w życie określonego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zasadne jest stwierdzenie, iż uchwała ta rażąco narusza przepis art. 13 ustawy. Nie ulega wątpliwości, iż publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie uchwały zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz uchwały nie będące prawem lokalnym - jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią. Tymczasem, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie wymienionego art. 13 ustawy.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por.; wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. *sygn. akt II SA/Op 58/09*; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., *sygn. akt II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Organ nadzoru wskazuje również, że przepis § 2 uchwały w brzmieniu: *w przypadku wydania zaleceń pokontrolnych, mogą być prowadzone czynności sprawdzające ich realizację*, wydany został z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 55 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz stanowi modyfikację przepisu art. 57 ust. 4 cytowanej ustawy, zgodnie z którym w celu zbadania, czy i w jakim zakresie są realizowane zalecenia pokontrolne organ sprawujący nadzór może prowadzić czynności sprawdzające. Działanie Rady w analizowanym zakresie uznać należy również jako naruszające prawo w sposób istotny.

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 V/30/19 Rady Gminy Radziechowy-Wieprz z dnia 8 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami - została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak