

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**NR-I.4131.114.2018.ABEJ**  
z dnia 3 sierpnia 2018 r.

**Rada Gminy Stare Kurowo**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018r., poz. 994 ze zm.) stwierdzam nieważność § 7 Uchwały Nr XLII.223.2018 Rady Gminy Stare Kurowo z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie : przyjęcia planu nadzoru nad Klubem Dziecięcym, który prowadzi działalność na terenie Gminy Stare Kurowo.

**Uzasadnienie**

W dniu 28 czerwca 2018 r. Rada Gminy Stare Kurowo podjęła Uchwałę Nr XLII.223.2018 Rady Gminy Stare Kurowo w sprawie: przyjęcia planu nadzoru nad Klubem Dziecięcym, który prowadzi działalność na terenie Gminy Stare Kurowo. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lipca 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1523 z późn. zm ).

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Stare Kurowo uchwaliła plan nadzoru wykonywany przez Wójta Gminy Stare Kurowo nad klubem dziecięcym, realizowany w trybie działań planowych i doraźnych.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz. U. z 2018r., poz. 603 z późn. zm.) Zgodnie z tym przepisem nadzór nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami sprawowany jest na podstawie planu nadzoru przyjętego przez radę gminy w drodze uchwały.

W § 7 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Stare Kurowo postanowiła, że "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni dnia ogłoszenia". Przepis ten nie zawiera co prawda zapisu o publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, jednak uchwała została skierowana do publikacji i ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z dnia 5 lipca 2018r. pod pozycją 1661.

W ocenie organu nadzoru uregulowanie przyjęte przez Radę Gminy Stare Kurowo w § 7 przedmiotowej uchwały jest niezgodne z prawem. Postanowienie o wejściu w życie uchwały w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia i opublikowanie jej w dzienniku urzędowym województwa oznacza, że Rada zakwalifikowała uchwałę do aktów prawa miejscowego. Katalog aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jest to katalog zamknięty, który obejmuje: akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej; akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; statuty związków metropolitalnych; akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej; wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: między jednostkami samorządu terytorialnego, między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; statut urzędu wojewódzkiego; inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Oceniana uchwała nie zalicza się w ocenie organu nadzoru do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych. W szczególności nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego stanowiony przez organ gminy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06 ). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08) przyjął, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy polega na tym, że dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 681/05).

Treść postanowień kwestionowanej uchwały wskazuje, że jej adresatem jest organ wykonawczy gminy, tj. Wójt Gminy Stare Kurowo. Postanowieniami przedmiotowej uchwały nałożono konkretne obowiązki na określony w treści uchwały podmiot, jakim jest organ wykonawczy gminy (organ nadzoru), który w oparciu o zawarte w uchwale wytyczne dokonuje czynności nadzorczych w zakresie warunków i jakości opieki świadczonej klubie dziecięcym. Skoro adresatem planu nadzoru w brzmieniu przyjętym kwestionowaną uchwałą jest organ wykonawczy gminy, to należy przyjąć, że kwestionowana uchwała jest aktem o charakterze wewnętrznym. Przyjęty ww. uchwałą plan nadzoru nie jest więc aktem prawa miejscowego. Nie zawiera bowiem regulacji o charakterze generalnym, to jest regulacji kierowanych do wszystkich mieszkańców gminy lub wszystkich osób przebywających na terenie gminy jako potencjalnych adresatów jej norm. Przepisy niniejszej uchwały dotyczą wyłącznie stosunków wewnętrznych w strukturze organizacyjnej gminy. Przedmiotowa uchwała stanowi zatem akt normatywny nie będący aktem prawa miejscowego, co w konsekwencji sprawia, iż w świetle przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie podlega ona publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała ta nie rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego i ma charakter konkretny oraz jednorazowy. Podkreślić należy, że stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11).

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż Rada Gminy Stare Kurowo podejmując uchwałę Nr XLII.223.2018 Rady Gminy Stare Kurowo z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie: przyjęcia planu nadzoru

nad Klubem Dziecięcym, który prowadzi działalność na terenie Gminy Stare Kurowo w zakresie § 7 naruszyła w sposób istotny 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności w tej części.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Paweł Witt**