

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.117.2015.MDud

z dnia 16 lipca 2015 r.

Rada Miejska w Lubsku

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XV/65/15 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie utworzenia Żłobka Nr 1 w Lubsku oraz nadania mu statutu.

Uzasadnienie

W dniu 24 czerwca 2015 r. Rada Miejska w Lubsku podjęła uchwałę w sprawie utworzenia Żłobka Nr 1 w Lubsku oraz nadania mu statutu.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 czerwca 2015 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172) oraz art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2013 r. poz. 1457).

Naruszeniem obowiązującego prawa jest zapis § 6 uchwały, zgodnie z którym "uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia". Określenie takiego sposobu wejścia w życie uchwały oznacza, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów kierownictwa wewnętrznego, którego wejście w życie nie jest uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

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).

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Zgodnie z powyższym przepisem podmiot, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy, ustala statut żłobka lub klubu dziecięcego, określając w szczególności: 1) nazwę i miejsce jego prowadzenia; 2) cele i zadania oraz sposób ich realizacji, z uwzględnieniem wspomagania indywidualnego rozwoju dziecka oraz wspomagania rodziny w wychowaniu dziecka, a w przypadku dzieci niepełnosprawnych - ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności; 3) warunki przyjmowania dzieci; 4) zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym.

W ocenie organu nadzoru upoważnienie zawarte w art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 jest umocowaniem do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Akt ten jest

adresowany do obywateli i dotyczy ich praw i obowiązków. Uchwała ma charakter aktu ogólnego, kierowanego do nieokreślonego kręgu adresatów i wywołującego skutki prawne poza strukturami organizacyjnymi gminy. Zapisy zawarte w uchwale są adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, określają zasady ich zachowania, nie konsumują się przez jednorazowe zastosowanie. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza również Rada Miejska w kwestionowanej uchwale stanowiąc w § 11 ust. 2 załącznika do uchwały, iż "statut obowiązuje wszystkich członków społeczności żłobkowej: dzieci, opiekunki, pielęgniarki, rodziców/opiekunów prawnych oraz pracowników administracji i obsługi".

Skoro podjęta przez Radę Miejską uchwała ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który miałby obowiązywać na obszarze gminy, to jej publikacja staje się obowiązkowa (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP), co w niniejszej sprawie oznacza publikację uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) niezwłocznie po jej podjęciu przez Radę Miejską. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi bowiem spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym.

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych "akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy". Z kolei w myśl art. 13 pkt 2 ww. ustawy "w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy". Nieprawidłowe ustalenie terminu wejścia w życie uchwały będącej aktem prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że podjęta przez Radę Miejską uchwała nie spełnia wymogów w zakresie określenia zasad ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym (art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3). W § 6 ust. 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła jedynie, że w przypadku nieobecności dziecka w Żłobku rodzicom/opiekunom prawnym dziecka przysługuje zwrot opłaty za wyżywienie w wysokości dziennej stawki kosztów wyżywienia, począwszy od drugiego dnia nieobecności. Nie uregulowała natomiast zasad ustalania opłat za pobyt w przypadku nieobecności dziecka w żłobku. Ustawodawca tymczasem wymaga, aby opłata tak za pobyt dziecka, jak i jego wyżywienie podlegała modyfikacjom w zależności do tego, czy dziecko uczęszcza do żłobka, czy też jest w nim nieobecne. Zaniechanie zamieszczenia stosownych regulacji w podejmowanej uchwale przesądza zatem o niepełnym zrealizowaniu kompetencji prawodawczej przez organ stanowiący.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

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

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek