

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.150.2018.AZie

z dnia 2 października 2018 r.

Rada Gminy Santok

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLVIII/382/18 Rady Gminy Santok z dnia 6 września 2018r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami prowadzącymi działalność na terenie Gminy Santok, w części: § 7 i § 9.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 września 2018 r. Rada Gminy Santok podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami prowadzącymi działalność na terenie Gminy Santok.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 12 września 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części wskazanej na wstępie istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2017.1523 j.t. ze zm. dalej „ustawa”) oraz art. 87 Konstytucji.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi do lat 3 (Dz.U.2018.603 j.t. ze zm.) wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego albo miejsce sprawowania opieki przez dziennego opiekuna, sprawuje nadzór nad żłobkiem, klubem dziecięcym oraz dziennym opiekunem w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki. Podstawę prawną badanej uchwały stanowi przepis art. 55 ust. 1 tej ustawy zgodnie, z którym nadzór sprawowany jest na podstawie planu nadzoru przyjętego przez radę gminy w drodze uchwały.

Na mocy § 9 uchwały Rada Gminy Santok postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego". Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zapis ten stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że 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. Jednocześnie art. 13 pkt 2 i 10 ustawy wyraźnie określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Treść postanowień kwestionowanej uchwały wskazuje, że jej adresatem jest organ wykonawczy Gminy Santok - Wójt Gminy Santok. 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 w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennego opiekuna. 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 nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami nie jest zdaniem organu nadzoru 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. Zważyć należy, że norma

powszechnie obowiązująca musi mieć charakter generalny, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie ich z nazwy.

Akty prawa miejscowego to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że plan nadzoru nad żłobkami nie jest aktem prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała nie spełnia bowiem warunków, które umożliwiłyby zaliczenie jej do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie jest też innym aktem prawnym podlegającym publikacji na mocy przepisu szczególnego.

W podjętej przez Radę Gminy Santok uchwale w § 7 wskazano, że „Do spraw nieuregulowanych w niniejszym planie nadzoru mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz. U. 2018, poz. 603)”. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis narusza art. 87 Konstytucji i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Konstytucja w art. 87 ust. 1 i 2 przedstawia hierarchię aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Wymienia kolejno: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, akty prawa miejscowego. W związku z powyższym § 7 uchwały jest sprzeczny z art. 87 Konstytucji, ustawiając uchwałę organu stanowiącego gminy hierarchicznie wyżej w stosunku do przepisów nadrzędnych. Kwestionowany przepis wprowadzający regułę, wedle której w sprawach w nim nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy wskazanej w nim ustawy prowadzi do powstania sytuacji, w której przepis uchwały znajduje się w pozycji wyższej niż ustawa (zawierająca przepisy powszechnie obowiązujące) i skutkuje tym, że w przypadku zbiegu przepisu ustawy i uchwały pierwszeństwo będą mieć przepisy uchwały. Stosowanie § 7 uchwały jest zatem sprzeczne z zasadą, według której prawo hierarchicznie wyższe uchyla prawo hierarchicznie niższe, a tym samym z art. 87 Konstytucji.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

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

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

Paweł Witt