

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.250.2012.MGrz

z dnia 23 lipca 2012 r.

Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność § 4 uchwały Nr XV/124/2012 Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim z dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz opiekunami dziennymi.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 czerwca 2012 r. Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz opiekunami dziennymi.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części § 4 istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 w zw. z 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 z późn. zm.).

Naruszeniem obowiązującego prawa jest zapis § 4 uchwały, zgodnie z którym "uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego". Określenie takiego terminu oznacza, że rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem w ocenie organu nadzoru uchwała w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz opiekunami dziennymi nie stanowi aktu 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).

W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta przez Radę Miejską w Bytomiu Odrzańskim nie zawiera cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie tej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie rozstrzyga ona bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem

kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych.

Instytucja nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz opiekunami dziennymi została uregulowana w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. Nr 45, poz. 235 ze zm.). Zgodnie z art. 54 tej ustawy 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. Nadzór sprawowany jest na podstawie planu nadzoru przyjętego przez radę gminy w drodze uchwały (art. 55 ust. 1 ustawy). Celem owego nadzoru jest działalność profilaktyczna mająca na celu kontrolę warunków i jakości świadczonej opieki. Adresatem planu nadzoru w brzmieniu przyjętym niniejszą uchwałą jest zatem organ wykonawczy gminy i osoby przez niego upoważnione. Powyższe normy określają konkretne cele do wykonania, nie określając przy tym sposobu ich realizacji. Nie mają one również wiążącego charakteru, tj. nie zawierają sankcji za ich niezrealizowanie. Treścią uchwały są zapisy dotyczące planu jaki ma zostać zrealizowany przez Burmistrza Bytomia Odrzańskiego. Nie są to natomiast przepisy o charakterze normatywnym.

W świetle powyższych wyjaśnień, podjęta przez Radę Miejską w Bytomiu Odrzańskim uchwała nie spełnia cech aktu prawa miejscowego, dlatego też uzasadnione jest wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność § 4 przedmiotowej uchwały.

Wobec powyższego 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