



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.129.32.2013.AM5

Urząd Miejski w Szczawnie-Zdroju
SEKRETARIAT

Przyjęto 2013 -05- 0 2 Wrocław, dnia 04 kwietnia 2013 r.

liczba egzemplarzy liczba załączników
L.dz 3490 podpis

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego stwierdza nieważność **§ 3 oraz § 7 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”** uchwały Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 25 marca 2013 roku Nr XXIX/23/13 w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz opiekunami dziennymi zarejestrowanymi i prowadzącymi działalność na terenie Uzdrawiskowej Gminy Miejskiej Szczawno-Zdrój.

Uzasadnienie

W dniu 25 marca 2013 roku Rada Miejskiej w Szczawnie-Zdroju podjęła uchwałę Nr XXIX/23/13 w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz opiekunami dziennymi zarejestrowanymi i prowadzącymi działalność na terenie Uzdrawiskowej Gminy Miejskiej Szczawno-Zdrój.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 kwietnia 2013 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 55 ust. 1 w związku z art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 235 ze zmianami) oraz § 135 i § 136 w zw. z § 141 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 r. Nr 100, poz. 908) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.);
- § 7 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 (j.t. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada działała m.in. na podstawie art. 55 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, zwanej dalej ustawą, zgodnie z którym nadzór sprawowany jest na podstawie planu nadzoru przyjętego przez radę gminy w drodze uchwały.

Wskazane pojęcie nadzoru odnosi się do nałożonego przez ustawodawcę, mocą art. 54 ustawy, obowiązku sprawowania przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego albo miejsce sprawowania opieki przez dziennego opiekuna, nadzoru nad tym żłobkiem, klubem dziecięcym oraz dziennym opiekunem w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki.

I

W § 3 uchwały Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju postanowiła: „W przypadku powzięcia informacji o nieprawidłowościach w organizacji i funkcjonowaniu żłobka, klubu dziecięcego lub sprawowanej opieki przez dziennego opiekuna, Burmistrz Szczawna-Zdroju może prowadzić czynności nadzorcze także poza planem nadzoru, o którym mowa w § 1.”

W ocenie organu nadzoru stanowienie w zakresie kompetencji organu wykonawczego do przeprowadzania czynności nadzorczych poza planem nadzoru nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 55 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3. Jak wskazuje bowiem art. 55 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, Rada zobowiązana jest wyłącznie do określenia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami.

Tymczasem w § 3 uchwały zamieszczono regulację, która modyfikuje treść art. 55 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3. Zgodnie bowiem z art. 55 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, w przypadku powzięcia informacji o nieprawidłowościach w organizacji i funkcjonowaniu żłobka, klubu dziecięcego lub sprawowanej opieki przez dziennego opiekuna, wójt, burmistrz lub prezydent miasta prowadzi czynności nadzorcze także poza planem nadzoru, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu. Ustawodawca na mocy powyższego przepisu nałożył zatem na organ wykonawczy gminy obowiązek prowadzenia czynności nadzorczych we wskazanych w przepisie okolicznościach. Obowiązek ten rozciągnął na określone w przepisie podmioty. Rada, modyfikując ten przepis stosując w uchwale zwrot „*może prowadzić*”, usunęła przewidziany prawem obowiązek. W konsekwencji wprowadzono do § 3 uchwały przepis odpowiadający treści art. 55 ust. 2 ustawy jednocześnie modyfikując jego treść poprzez usunięcie bezwzględnego obowiązku i wprowadzenie przepisu o charakterze uprawniającym. Zdaniem organu nadzoru ani z art. 55 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, ani z żadnego innego przepisu nie wynika upoważnienie dla Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju do dokonania takiej modyfikacji obowiązków Burmistrza Szczawna-Zdroju. Modyfikując przepis ustawowy Rada uregulowała obowiązki organu wykonawczego w sposób sprzeczny z intencjami ustawodawcy.

Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA z 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Należy mieć również na względzie § 135 i § 136 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którymi w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, a jednocześnie nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami. Jak stanowi § 141 omawianego rozporządzenia do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7.

Zaznaczenia wymaga, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy

to również organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Z kolei kwestie te powinny być regulowane tylko przez ten organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

W myśl powyższego, zdaniem organu nadzoru § 3 uchwały w sposób istotny narusza art. 55 ust. 1 w związku z art. 55 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz § 135 i § 136 w związku z § 141 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” oraz w związku z art. 7 Konstytucji RP.

II

Z kolei, w § 7 uchwały, Rada postanowiła, co następuje: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego oraz podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej i wywieszeniu na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Szczawnie-Zdroju.”.

Warunkując w zacytowanym przepisie wejście w życie przedmiotowej uchwały od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wskazując okres *vacatio legis* jako 14 dni od dnia publikacji Rada nadała przedmiotowej uchwale przymiot aktu prawa miejscowego. Zgodnie natomiast z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z kolei art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Uchwały zaliczane do kategorii aktów prawa miejscowego, ze względu na ich powszechnie obowiązujący charakter, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych, są ogłaszane w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia.

Z kolei rodzaje aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym ustawodawca określił w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych. W regulacji tej postanowił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;

10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W oparciu o powyższe, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie spełnia przesłanek pozwalających na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego. Nie zawiera ona bowiem w swej treści regulacji o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Uchwała ta, zdaniem organu nadzoru, jako określająca zasady postępowania Burmistrza Szczawna-Zdroju w zakresie sprawowanego przez niego nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki, nie posiada cech właściwych dla aktów prawa miejscowego. Adresatem tej uchwały jest wyłącznie Burmistrz Szczawna-Zdroju zobowiązany do realizacji określonych w niej czynności.

Tym samym, skoro przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, w tym przypadku zastosowania nie znajdują regulacje art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na uwadze powyższe, w trakcie postępowania nadzorczego rozważenia wymagała zatem kwestia występowania sytuacji, o której mowa w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Tym samym ocenie podlegało, czy uchwała ta stanowi akt prawny podlegający ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, którego publikacja przewidziana jest w innym akcie normatywnym rzędu ustawy.

W tym miejscu stwierdzenia wymaga, że regulacje ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, nie formułują w swej treści odrębnego zapisu zobowiązującego organ stanowiący gminy do skierowania tej uchwały do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tym samym, skoro przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, uzależnienie jej wejścia w życie od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i postanowienie o 14 dniowym okresie vacatio legis narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższe, zdaniem organu nadzoru, uzasadnia stwierdzenie nieważności § 7 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” przedmiotowej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
A.M.
Aleksander Marek Skorupa