



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 25-05-2022

Znak: PNK.I.4131.91.2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

w części obejmującej treść § 3 uchwały nr XLII/433/2022 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 9 maja 2022 roku w sprawie planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 maja 2022r. Rada Miejska w Chmielniku przyjęła uchwałę nr XLII/433/2022 w sprawie planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami. Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym oraz art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 75 ze zm.). Uchwała ta została doręczona do Organu nadzoru w dniu 10 maja 2022r.

Podjęta uchwała zawiera w § 3 zapis stwierdzający, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. W toku kontroli zgodności z prawem uchwały Organ nadzoru stwierdził, że w części obejmującej sposób wejścia w życie, podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa. Zawiadomieniem o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 20 maja 2022r., Organ nadzoru określił Radzie termin do składania wyjaśnień. W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie do Organu nadzoru zostało skierowane pismo, w którym Gmina wnosi „na podstawie art. 8 § 2 Kodeksu Postępowania Administracyjnego o zachowanie jednolitej praktyki rozstrzygania spraw jeśli są one w podobnym stanie prawnym i faktycznym” wskazując jednocześnie na uchwałę opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w dniu 8 marca 2022 r. pod pozycją 1045.

W ocenie Organu nadzoru powyższa uchwała, w części odnoszącej się do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego podjęta została z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych, niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). Ustanawiając w § 3, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego Rada nadała uchwale charakter aktu prawa miejscowego. Zdaniem organu nadzoru kwestionowany § 3 uchwały narusza przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z tego względu, że nie sposób wywieść z treści uchwały norm skierowanych do zindywidualizowanego kręgu adresatów zewnętrznych, a zatem norm o charakterze generalnym. Przepisy ocenianej uchwały nie są skierowane do mieszkańców gminy i nie rozstrzygają bezpośrednio o ich prawach i obowiązkach, lecz dotyczą wyłącznie stosunków wewnętrznych w strukturze organizacyjnej gminy. Oceniana uchwała stanowi zatem akt prawny 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 ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Analizy cech aktu prawa miejscowego dokonał między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie sygn. akt II SA/Ke 1025/20 wskazując, że „cechami wyróżniającymi uchwały będące aktami prawa powszechnie obowiązującego od pozostałych uchwał stanowiących przez rady gmin, jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia wpływają na realizację publicznych praw adresatów oraz mogą stanowić podstawę wydania decyzji administracyjnych wobec różnych podmiotów. W przeciwieństwie do aktów prawa miejscowego, uchwały rady skierowane wyłącznie do jednostek organizacyjnych jej podporządkowanych lub podległych nie posiadają cech aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, skierowanego do nieograniczonego kręgu podmiotów. Nieprzypadkowo zatem przyjmuje się ich nazwę jako „akty kierownictwa wewnętrznego” w stosunkach na płaszczyźnie rada gminy - podporządkowane jej jednostki organizacyjne, które tylko określają kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy.”

Reasumując powyższe, należy dojść do przekonania, że uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych enumeratywnie wymienionych w art. 13 ust. 2 pkt 1 do 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych a w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego, a zatem nie podlega obowiązkowi ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Ponadto żaden szczególny przepis prawa nie wymaga jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Przy czym należy stwierdzić, że nieprawidłowość regulacji przepisu uchwały dot. wejścia w życie i powodowana tym konieczność jego wyeliminowania, nie powoduje konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały. Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko zaprezentowane w wyroku NSA z dnia 17 maja 2017 r. sygn. akt II OSK 2818/15: „Brak określenia daty wejścia w życie może być odpowiednio sanowany postanowieniami art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje uchwały rady gminy i zarazem bezpośrednio zobowiązującym charakterem norm prawa administracyjnego. W sytuacji, w której organ podejmuje akt prawa wewnętrznego i nie stanowi o tym, kiedy ten akt wchodzi w życie, należy przyjąć, że organ wykonawczy podejmuje czynności związane z wykonaniem tego aktu niezwłocznie, kiedy to jest tylko możliwe z organizacyjnego i merytorycznego punktu widzenia”.

Odnosząc się do wniosku Gminy o zachowanie jednolitej praktyki rozstrzygania spraw jeśli są one w podobnym stanie prawnym i faktycznym opartym na podstawie art. 8 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego Organ nadzoru wyjaśnia:

Zgodnie z art. 8 § 2 KPA organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Stosownie do postanowień zawartych w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym przepis ten ma być odpowiednio stosowany w postępowaniu nadzorczym. Odpowiednie zastosowanie KPA powoduje zawsze konieczność oceny, czy, a jeżeli tak, to w jakim zakresie przepisy kodeksu postępowania będą miały zastosowanie. Uwzględnienie cech właściwej regulacji szczególnej,

powoduje, iż zastosowanie określonych przepisów jest wyłączone, określone przepisy będą miały zastosowanie odpowiednie (w zmodyfikowanej postaci), zaś pewne przepisy będą miały zastosowanie bezpośrednie. Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że odpowiednie stosowanie art. 8 § 2 KPA w postępowaniu w sprawach nadzoru nad działalnością gminną będzie polegało na wyłączeniu stosowania tego przepisu w tym postępowaniu (wyrok NSA z dnia 28 grudnia 2018 r. sygn. akt I OSK 4097/18 *„twierdzenie, że określona uchwała jest zgodna z prawem, bo nie została zakwestionowana w postępowaniu nadzorczym przez organ nadzoru jest z gruntu fałszywe, ponieważ brak wszczęcia postępowania nadzorczego nie jest równoznaczny z rozstrzygnięciem sprawy legalności konkretnej uchwały organu gminy”*).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1923845.5088551.6339608
Nazwa dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze.pdf
Tytuł dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4131.91.2022
Data dokumentu	2022-05-25
Skrót dokumentu	50E769FC6CE9A5B0EA4F8FE1D789731ED4BBAED7
Wersja dokumentu	1.6
Data podpisu	2022-05-25 12:49:44
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.104.37.37.33866

Data wydruku: 2022-05-27

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK w zastępstwie za Antoszevska-Mazur Izabela (Inspektor - Justyna Janik)