



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.88.2023

Kielce, dnia 14-06-2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 312/XLVII/2023 Rady Gminy Smyków z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami, w części obejmującej § 3.

Uzasadnienie

Rada Gminy Smyków w dniu 29 maja 2023 r. podjęła uchwałę nr 312/XLVII/2023 w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami. Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 2 czerwca 2023 r. Organ nadzoru przesłał do Rady zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając organowi termin na złożenie wyjaśnień. Pomimo upływu wyznaczonego terminu Rada Gminy Smyków nie złożyła wyjaśnień w sprawie. 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. W ocenie bowiem 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. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W uchwale poddanej analizie organ nadzoru nie znajduje norm prawnych spełniających warunki generalności i abstrakcyjności, ma ona charakter planistyczny. 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 również 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”*.

W konsekwencji powyższego, należało uznać, iż § 3 uchwały został uchwalony Radę z istotnym naruszeniem prawa i w dalszej kolejności stwierdzić nieważność tego przepisu uchwały, pozostałe zaś przepisy nadzorowanej uchwały pozostawiając w mocy.

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