



Znak: P-1.4131.394.2024.AA
Szczecin, 16 grudnia 2024 r.

Rada Miejska w Nowogardzie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572)

stwierdzam nieważność

§6 oraz §9 uchwały Nr X/110/24 Rady Miejskiej w Nowogardzie z dnia 20 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami sprawującymi opiekę nad dziećmi do lat 3 na terenie Gminy Nowogard, a także Załącznika do ww. aktu.

Uzasadnienie

W dniu 20 listopada 2024 r. Rada Miejska w Nowogardzie podjęła uchwałę Nr X/110/24 w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami sprawującymi opiekę nad dziećmi do lat 3 na terenie Gminy Nowogard.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 28 listopada 2024 r.

W myśl przepisów ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3¹ 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 (art. 54 ust. 1). Nadzór ten - zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy - sprawowany jest na podstawie planu nadzoru przyjętego przez radę gminy w drodze uchwały.

Wobec brzmienia cytowanego unormowania nie budzi wątpliwości uprawnienie organu stanowiącego Gminy Nowogard do podjęcia uchwały w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami.

¹ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 338 z późn. zm.).

Analiza treści przyjętej przez Radę Miejską uchwały Nr X/110/24 prowadzi jednak do wniosku, że akt ten w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, z przyczyn opisanych poniżej.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że w §9 uchwały Nr X/110/24 Rada Miejska w Nowogardzie postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego*. Powyższe, zdaniem organu nadzoru, w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych². Nie sposób bowiem przyjąć, że uchwała podjęta w oparciu o treść art. 55 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Akty prawa miejscowego są to bowiem akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy określają reguły zachowania dotyczące generalnie 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. W przypadku organów gminy, wydawane przez te organy akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek określonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach, bądź też przyznają tym podmiotom w opisanych w tych aktach sytuacjach uprawnienia. O generalnym charakterze uchwały decyduje fakt, że na brzmienie jej przepisów będzie mógł się powołać każdy obywatel (z nieoznaczonego kręgu adresatów), natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to możliwość wielokrotnego stosowania jej postanowień.

Podjęta przez Radę Miejską w Nowogardzie uchwała w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami, nie spełnia opisanych wyżej wymogów aktu prawa miejscowego. Nie ma ona bowiem waloru przepisów powszechnie obowiązujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego. Adresatem planu nadzoru w brzmieniu przyjętym kwestionowaną uchwałą jest organ wykonawczy gminy, należy więc przyjąć, że kwestionowana uchwała jest aktem o charakterze wewnętrznym³.

Dodatkowo, organ nadzoru stwierdza, że w uchwale Nr X/110/24 Rada Miejska w Nowogardzie przekroczyła delegację wynikającą z przepisu art. 55 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Z przepisu tego wynika, że organ stanowiący jednostki samorządowej może wyłącznie określić plan sprawowanego nadzoru.

Do właściwości rady miejskiej należy więc wyłącznie ustalenie planu nadzoru, przy czym aby ustalić, jakie działanie należy przez to rozumieć, sięgnąć należy do językowego znaczenia pojęcia „plan”. Otóż, zgodnie z definicją zawartą w Małym słowniku języka polskiego⁴ „plan” oznacza program zadań i prac, które mają być wykonane w określonym czasie; porządek, rozkład zajęć lub czynności do wykonania.

² Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

³ Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Ke 82/23.

⁴ Mały słownik języka polskiego pod red. Stanisława Skorupki, Haliny Auderskiej, Zofii Łempickiej, PWN,

W związku z tym, że ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 określa, jakie czynności są wykonywane w ramach nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami, prawidłowe wypełnienie upoważnienia zawartego w art. 55 ust. 1 ustawy sprowadza się do wskazania terminów, w jakich są one wykonane, bądź co najmniej ich konkretnej częstotliwości.

Ani bowiem to unormowanie, ani żadne inne zawarte w ustawie o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie przewiduje dla rady gminy upoważnienia do ustalenia trybu i zakresu sprawowanego przez organ wykonawczy nadzoru na żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami. Ten zakres spraw wynika z art. 55 i nast. ustawy, w których prawodawca szczegółowo uregulował kwestie związane z procedurą dokonywanego nadzoru.

Rada Miejska w Nowogardzie wprowadzając zatem w Załączniku do uchwały Nr X/110/24 regulacje dotyczące trybu i zakresu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami Rada Miejska przekroczyła zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 55 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

W tej sytuacji, stwierdzenie nieważności §6 oraz §9 uchwały Nr X/110/24 Rady Miejskiej w Nowogardzie z dnia 20 listopada 2024 r. w sprawie *przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami sprawującymi opiekę nad dziećmi do lat 3 na terenie Gminy Nowogard*, a także Załącznika do ww. aktu, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński