



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 02 sierpnia 2023 r.

P-1.4131.229.2023.AS

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/258/23 Rady Gminy Bielice z dnia 30 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad niepublicznymi żłobkami na terenie Gminy Bielice.

Uzasadnienie

W dniu 30 czerwca 2023 r. Rada Gminy Bielice podjęła uchwałę Nr XXXIX/258/23 w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad niepublicznymi żłobkami na terenie Gminy Bielice. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 4 lipca 2023 r.

Materialnoprawną podstawę ww. aktu stanowią przepisy ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3¹, w której prawodawca regulując kwestie związane z organizacją opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, sformułował również zasady dotyczące nadzoru nad warunkami i jakością sprawowanej opieki. Zgodnie z art. 54 ust. 1 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). Ustawodawca określił także przesłanki, przy zaistnieniu których możliwe jest przeprowadzenie czynności nadzorczych nieprzewidzianych planem uchwalonym przez radę (art. 55 ust. 2), kto dokonuje czynności nadzorczych i na czym one polegają (art. 56 ust. 1 i ust. 2), tryb postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości (art. 57).

Z brzmienia powołanych regulacji bezsprzecznie wynika, że do właściwości rady gminy należy wyłącznie ustalenie planu nadzoru. Ustawodawca nie wskazuje co należy rozumieć pod pojęciem „plan nadzoru”, w związku z czym konieczne jest sięgnięcie do językowego znaczenia. Otóż, zgodnie z definicją zawartą w Małym słowniku języka polskiego² „plan” oznacza program zadań i prac, które mają być wykonane w określonym czasie; porządek, rozkład zajęć lub czynności do wykonania.

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

¹ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2023 r., poz. 204 z późn. zm.).

² Mały słownik języka polskiego pod red. Stanisława Skorupki, Haliny Auderskiej, Zofii Łempickiej, PWN, Warszawa 1968.

ust. 1 ustawy sprowadza się do wskazania terminów, w jakich są one wykonane, bądź co najmniej ich konkretnej częstotliwości.

Tymczasem, Rada Gminy Bielice w załączniku do kwestionowanej uchwały wskazała: co obejmuje nadzór (§1), czego dotyczy nadzór (§2), możliwość przeprowadzenia czynności nadzorczych niezależnie od planu (§3 i §6), tryb zawiadomienia podmiotu prowadzącego żłobek o przeprowadzeniu czynności nadzorczych (§4) i zakres przedmiotowy protokołu z przeprowadzenia tych czynności (§5).

W ocenie organu nadzoru zawarte w uchwale XXXIX/258/23 postanowienia nie wypełniają dyspozycji normy wynikającej z art. 55 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, ponieważ nie mamy tu do czynienia z „planem nadzoru” (a więc wskazaniem, że czynności nadzorcze będą wykonywane w określonym czasie). W szczególności świadczy o tym brzmienie §1 ust. 2 załącznika do ww. uchwały, w którym Rada postanowiła, że *czynności nadzorcze przeprowadza się co najmniej raz w roku*. Z kolei, w §4 ust. 1 tego załącznika wskazała, że *czynności nadzorcze przeprowadzane są w terminie i zakresie wyznaczonym przez Wójta Gminy Bielice*.

Analiza treści załącznika do uchwały Nr XXXIX/258/23 prowadzi nieuchronnie do wniosku, że po pierwsze Rada Gminy Bielice uregulowała kwestie, co do których nie została umocowana, a które zostały unormowane w powołanych wyżej przepisach ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, po drugie, określając wyłącznie minimalną częstotliwość przeprowadzenia nadzoru („co najmniej raz w roku”), postanowiła, że nadzór przeprowadzony będzie w terminach wyznaczonych przez Wójta. Stanowiąc w ten sposób Rada Gminy Bielice przeniosła część przyznanego jej upoważnienia na organ wykonawczy Gminy, z kolei przyjmując wyłącznie minimalną częstotliwość przeprowadzania czynności nadzorczych spowodowała, że w zasadzie każde zainicjowanie tych czynności będzie można uznać za planowane oraz że nadzór ten może przybrać charakter permanentny. Przykładowo, nawet comiesięczny nadzór konkretnej placówki będzie zgodny z przepisami badanej uchwały.

Niezależnie od powyższego, w przedmiotowej sprawie należy dostrzec uwarunkowania formalne towarzyszące podjęciu przedmiotowej uchwały, które także mają wpływ na ocenę jej legalności. Zważyć należy, że kompetencja uchwałodawcza organu stanowiącego gminy nie ma charakteru absolutnego, bowiem ograniczona jest innymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, określającymi granice dopuszczalnej swobody organu przy wykonywaniu swoich zadań, dotyczącymi m.in. sposobu procedowania przez tenże organ.

Do przepisów prawa powszechnie obowiązującego, normujących proceduralne aspekty podejmowania uchwał przez organ stanowiący gminy, należą m.in. art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także normy prawa miejscowego dookreślające wskazaną materię, tu: § 20 ust. 9 Statutu Gminy Bielice, przyjętego uchwałą Nr V/31/19 Rady Gminy Bielice z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie nadania statutu Gminy Bielice. Zgodnie z ww. przepisem ustawy *rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Zgodnie zaś z przywołanym przepisem statutu o terminie, miejscu i porządku obrad sesji powiadamia się radnych najpóźniej na 7 dni przed terminem obrad sesji w skuteczny sposób. Termin ten nie dotyczy zwołania sesji na podstawie ust. 5 [sesji nadzwyczajnej – przypis wł.]*.

Tymczasem, dnia 5 lipca br. do organu nadzoru wpłynęło pismo grupy radnych Rady Gminy Bielice, z którego wynika, że o wyznaczeniu terminu XXXIX sesji Rady Gminy Bielice na dzień 30 lipca 2023 r., radni zostali zawiadomieni w dniu poprzedzającym obrady Rady Gminy Bielice (29 czerwca br.). W związku z tym, działając na podstawie § 9 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków³ w zw. z art. 229 pkt 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego⁴, organ nadzoru zwrócił się do Przewodniczącego Rady Gminy Bielice o ustosunkowanie się do zarzutów przedstawionych w skardze. Pismem z dnia 11 lipca br. Przewodniczący potwierdził, że z leżących po jego stronie przyczyn osobistych, a także niedyspozycji Wiceprzewodniczącego Rady, zaplanowana na dzień 29 czerwca 2023 r. sesja nie mogła się odbyć. W dniu tym wyznaczony został nowy termin obrad Rady, tj. 30 czerwca 2023 r., godz. 14:00, o czym telefonicznie poinformowano wszystkich radnych. Z informacji umieszczonych na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, ustalonych przez organ nadzoru we własnym zakresie, dotyczących XXXIX sesji Rady Gminy Bielice⁵ wynika, że w głosowaniach uczestniczyło 9 z 15 radnych, zaś wśród nieobecnych byli również radni, którzy wnieśli zastrzeżenia do sposobu zawiadomienia ich o terminie sesji.

W ocenie organu nadzoru, procedowanie przez organ stanowiący Gminy Bielice, w terminie innym niż wskazany pierwotnie w zawiadomieniu, o którym radni zostali poinformowani z 1-dniowym wyprzedzeniem, należy uznać za wadliwe i istotnie naruszające prawo. Nie można przy tym uznać za słuszne twierdzenie, zgodnie z którym radni o terminie XXXIX sesji zostali zawiadomieni w sposób skuteczny w dniach 14 i 20 czerwca 2023 r., otrzymując przy tym informacje o porządku obrad. Należy bowiem dostrzec, że na każde zawiadomienie o zwołaniu sesji składają się dane dotyczące: terminu posiedzenia, porządku obrad oraz projektów uchwał. Modyfikacja zawiadomienia w zakresie terminu *de facto* stanowi nowe zawiadomienie, dlatego też, powinno ono dotrzeć do wiadomości radnych ze stosowanym wyprzedzeniem. Zauważenia bowiem wymaga, że radni i mieszkańcy wspólnoty lokalnej finalnie zostali poinformowani o terminie sesji XXXIX z jednodniowym wyprzedzeniem, wbrew wymogom i gwarancjom wynikającym z prawa miejscowego.

Dokonując oceny przedmiotowego stanu faktycznego należy zważyć, że z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika wprost obowiązek przewodniczącego rady gminy zawiadomienia radnych o zwołaniu sesji, zarówno zwyczajnych jak i nadzwyczajnych, zaś z powinnością tą skorelowane jest uprawnienie każdego z radnych do bycia poinformowanym, przygotowania się i uczestnictwa w obradach organu stanowiącego gminy.

W tym zakresie zarówno przepis art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jak również uregulowania §20 ust. 9 Statutu Gminy Bielice pełnią ważną funkcję gwarancyjną, bowiem pozyskanie wiedzy o czasie, miejscu i charakterze sesji, a także materii podejmowanych uchwał, istotnie zabezpiecza publicznoprawny interes radnego w zakresie możliwości skutecznego wykonywania przezeń powierzonego mandatu społecznego. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu⁶ *zwołanie sesji wywołuje skutki w sferze wewnętrznej organów gminy w postaci powstania uprawnienia członków*

³ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46);

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775 z późn. zm.).

⁵ Źródło: bip.bielice.com.pl/rada/glosowania/74; data dostępu: 31 lipca 2023 r.

⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lipca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 71/20, LEX nr 3055977.

wspólnoty lokalnej do zawiadomienia ich o terminie sesji, do udziału w sesji i uzyskaniu informacji o jej przebiegu, a także do wglądu do dokumentów dotyczących sesji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 150-151). Niewątpliwym jest, że podjęcie uchwał wymaga zachowania odpowiednich procedur i stosownego czasu umożliwiających radnym należyte przygotowanie się do sesji. Dalej sąd ten wskazuje, że ustawodawca określił zatem precyzyjnie sposób, w jakim radni dowiadują się o porządku obrad i proponowanej treści projektów uchwał. Przestrzeganie tego przepisu ma istotne znaczenie, gdyż pozwala to nie tylko na wcześniejsze zapoznanie się z projektami, ale również na prawidłowe przygotowanie się do debaty na sesji rady gminy, gdyż radni nie są wówczas zaskakiwani proponowanymi rozwiązaniami. Przestrzeganie powyższego przepisu ma istotne znaczenie, gdyż - jak słusznie wskazano w orzecznictwie, wymóg działania na podstawie prawa jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego, a jednocześnie jest elementem zasady jawności działania władzy publicznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 410/06, opubl. Wokanda 2006 r., nr 11, s. 37). Zawiadomienie o zwołaniu sesji rady gminy wraz z porządkiem obrad oraz projektami uchwał pełni zatem nie tylko funkcję gwarancyjną, ale również kontrolną, jak również stanowi przejaw realizacji zasady jawności działania organów administracji.

Na przedstawioną wyżej ocenę wskazującą na istotną wadę, jaką obarczone było zawiadomienie o zwołaniu sesji Rady Gminy Bielice nie ma wpływu podnoszona okoliczność, że w dniu, na który zwołana była pierwotnie sesja (29 czerwca br.), brak było osoby mogącej rozpocząć i poprowadzić obrady, ze względu na uwarunkowania zdrowotne (w przypadku Przewodniczącego) oraz obowiązki zawodowe (w przypadku Wiceprzewodniczącego). Fakt ten bowiem uzasadnia jedynie słuszność i konieczność odwołania sesji, która miała się odbyć w dniu 19 czerwca 2023 r., natomiast nie konwaliduje zawiadomienia o nowym terminie sesji z jednodniowym wyprzedzeniem. Wskazany sposób rozumowania prowadziłyby bowiem do wniosku, że wynikające z zatrudnienia obowiązki jednej z dwu osób uprawnionych do prowadzenia, uniemożliwiające udział w sesji pomimo siedmiodniowego wyprzedzenia informacji o jej terminie, są istotniejsze aniżeli obowiązki pozostałych radnych, zobligowanych do przeorganizowania swoich zadań z dnia na dzień. Należy zważyć, że rola przewodniczącego organu stanowiącego ma charakter co do zasady techniczno-organizacyjny, i w tym kontekście możliwości udziału pozostałych radnych w sesji organu nie mogą być traktowane w kategoriach drugorzędnych.

Prawnie irrelevantna pozostaje okoliczność, że pomimo wadliwego zawiadomienia o terminie sesji, tj. z pominięciem zapisów Statutu, w posiedzeniu Rady Gminy Bielice podczas obrad 30 czerwca 2023 r. uzyskano *quorum*. Koncentrowanie się na spełnieniu wyłącznie tego warunku godzi w istotę demokracji przedstawicielskiej i w żadnym razie nie powinno stanowić przesłanki usprawiedliwiającej ewentualne uchybienia formalne. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. *istota demokracji wymaga, aby wszyscy członkowie organu kolegialnego mieli zapewnione prawo czynnego udziału w posiedzeniu takiego organu. Przyjmowanie a priori założenia, że i tak ich udział w sesji rady gminy i zarządzonym w jej toku głosowaniu nie miałby żadnego*

wpływu na podjęcie tej uchwały jest w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP) całkowicie niedopuszczalne.⁷

Z kolei, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie⁸ stwierdził, że *przerwanie sesji rady gminy i przełożenie jej na inny, konkretny termin ma określone procedury. Decyzja taka powinna być przegłosowana. Brak osoby prowadzącej obrady nie stanowi żadnej przeszkody. Jeżeli zatem przerwanie obrad niemożliwych do kontynuowania wymaga zachowania określonych rygorów procedowania per analogiam za niedopuszczalne należy uznać arbitralne przeniesienie sesji na inny termin, z pominięciem zasad określonych w statucie.*

Oceniając legalność uchwały pojętej na wadliwie zwołanej sesji, wskazania wymaga, że w ustawie o samorządzie gminnym przewidziane zostały dwa rodzaje naruszeń prawa – naruszenia istotne i nieistotne. Ustawodawca nie definiuje jednak kategorii obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Istotne jest natomiast, że o zgodności z prawem danego aktu decyduje nie tylko merytoryczna jego treść, ale również jego wydanie z dochowaniem norm regulujących procedurę stanowienia prawa przez organ jednostki samorządu terytorialnego, zawartych m.in. w aktach prawa miejscowego obowiązujących na obszarze danej gminy. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie⁹ *nie sposób uznać, by w demokratycznym państwie prawnym, jako odpowiadający prawu mógł zostać uznany akt normatywny ustanowiony z pogwałceniem wiążących organ reguł i zasad procesowania nad tym aktem. Innymi słowy warunkiem ważności czy też legalności uchwały jest nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, wyznaczającym granice przyjmowanej regulacji, ale również uchwalenie aktu w określonej przepisami procedurze.* W wyroku tym ten sam sąd wskazuje, że *szczegółowy tryb pracy rady gminy określa statut gminy, który stanowi akt prawa miejscowego powszechnie obowiązujący na jej terenie. Ponieważ ustawa o samorządzie gminnym nie określa terminów, w jakich należy poinformować radnych i mieszkańców o sesji rady, jak też trybu powiadomienia, miarodajne w tym zakresie są wyłącznie przepisy statutu gminy. Statut jest bowiem aktem prawa miejscowego stanowiącym o ustroju gminy. Jest zbiorem przepisów regulujących najważniejsze sprawy dla wspólnoty samorządowej, w tym m.in. organizacji wewnętrznej gminy i tryb pracy jej organów (art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Jako akt prawa miejscowego stanowi konstytucyjne źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania danej gminy (art. 87 Konstytucji RP).*

Także w literaturze przedmiotu wypracowano pogląd, że do istotnych wad, zalicza się między innymi naruszenie przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.¹⁰

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, wobec wykazania istotnych wad, jaką obarczona jest uchwała Nr XXXIX/258/23 Rady Gminy Bielice

⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. akt I SA/Gl 1103/19, LEX nr 2761418.

⁸ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 października 2006 r., sygn. akt. III SA/Lu 328/06, LEX nr 1684311.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt VIII SA/Wa 175/15, LEX nr 1958036.

¹⁰ Por. M. Stahl, Z. Kmiecik *"Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego - w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny"*, Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102

z dnia 30 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad niepublicznymi żłobkami na terenie Gminy Bielice, stwierdzenie jej nieważności jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze 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 otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

II Wicewojewoda Zachodniopomorski
Mateusz Wagemann

.....

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Bielice,
- 2) a/a.