



URZĄD GMINY MIŁKOWICE

Wpłynęło dnia 2014-02-25

L. dz. 631

(podpis)

Wrocław, dnia 20 lutego 2014 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.84.4.2014.JW1

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego,” uchwały nr XLV/267/2014 Rady Gminy Miłkowice z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie: przyjęcia programu osłonowego Gminy Miłkowice „Dożywianie dzieci i uczniów” na lata 2014-2020.

Uzasadnienie

Rada Gminy Miłkowice, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.), art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.) w związku z uchwałą nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu finansowego gmin zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020 (M.P., poz. 1024), podjęła na sesji w dniu 31 stycznia 2014 r. uchwałę w sprawie: przyjęcia programu osłonowego Gminy Miłkowice „Dożywianie dzieci i uczniów” na lata 2014-2020 (dalej jako: uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 10 lutego 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że § 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego,” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W § 3 uchwały zamieszczono klauzulę wejścia w życie aktu, zgodnie z którą uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Tymczasem, zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 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 niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, 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”.

W opinii Organu Nadzoru przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, bowiem nie mieści się w wyżej wymienionym, ustawowym katalogu. W szczególności nie jest ona aktem prawa miejscowego. Aktami prawa miejscowego są te spośród aktów stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące.

„Akty prawa miejscowego cechuje to, że mają moc obowiązującą w stosunku do określonych ogólnie kategorii podmiotów, bez względu na więź prawną i organizacyjną łączącą ich z prawodawcą [...]. Są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Powszechność obowiązywania aktów prawa miejscowego [będąca ich immanentną cechą] ma [...] charakter podmiotowy” (D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2013, nr 3 s. 84).

W uchwałach ustanawiających lokalne programy pomocy społecznej (programy osłonowe) nie zamieszcza się norm mających cechę powszechności obowiązywania. Kwestionowana uchwała Rady Gminy Miłkowice także ich nie zawiera. Żadna z zawartych w jej przepisach norm nie jest powszechnie obowiązującą normą generalno-abstrakcyjną. Nie kształtuje również sytuacji prawnej podmiotów korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej.

Przedmiotowa uchwała jest aktem o charakterze programowym, skierowanym do wewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Jej treść koncentruje się na ocenie sytuacji, wyznaczeniu celów i prognozie przyszłych działań, a także na wskazaniu podmiotów realizujących program. Uchwała wiąże zatem jedynie wskazane w niej podmioty, określając jednocześnie kierunki i sposoby ich działania.

Programy są bowiem dokumentami planistycznymi. Program to: plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (porównaj: *Słownik języka polskiego*, pod red. E. Sobol, Warszawa 2002 r., s. 753). Program oślonowy w zakresie dożywiania jest aktem polityki gminnej, który powinien kształtować politykę jednostki samorządu terytorialnego w zakresie dożywiania – wskazywać zamierzone czynności, bądź założenia i cele działania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje zatem uchwałę, która – jako akt planowania – w swoich postanowieniach powinna wyznaczać pewne kierunki działania organów gminy.

W taki sposób została wyznaczona treść przedmiotowej uchwały. Załączony do niej program jest jedynie planem gminy w zakresie rozwiązywania określonych problemów społecznych występujących na jej terenie. Jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Tym samym, niedopuszczalne jest skierowanie uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z tego względu jej § 3, uzależniający wejście w życie aktu od jego publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, w sposób istotny narusza art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, ani nie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie przepisu szczególnego. Tym samym przepis uzależniający jej wejście w życie od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego został wydany z istotnym naruszeniem prawa. Zasadne jest zatem stwierdzenie nieważności § 3 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.”.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Aleksander M. W. [Podpis]
A.M.W.