

SWK koperta

Wzrost do Rejs
1.9.12
2.10.12
06.08.2012.
Woj. Radca
Woj. Sp. D.



WOJEWODA LUBELSKI

NK-II.4131.243.2012

BIURO RADY MIASTA LUBLIN	
WPLYNĘŁO	
dnia	2012 -08- 06
L.dz.	1180
.....podpis	<i>[Signature]</i>
Lublin, 2012-08-02	

Rozstrzygnięcie nadzorcze

stwierdzające nieważność uchwały Rady Miasta Lublin Nr 482/XXII/2012 z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie wznowienia funkcjonowania zorganizowanych stołówek szkolnych, w szkołach prowadzonych przez Gminę Lublin poprzez przywrócenie pracy kuchni w Zespole Szkół Ogólnokształcących nr 5 w Lublinie od 1 września 2012 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Lublin Nr 482/XXII/2012 z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie wznowienia funkcjonowania zorganizowanych stołówek szkolnych, w szkołach prowadzonych przez Gminę Lublin poprzez przywrócenie pracy kuchni w Zespole Szkół Ogólnokształcących nr 5 w Lublinie od 1 września 2012 r.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miasta Lublin Nr 482/XXII/2012 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lipca 2012 r.

Wymieniona uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, co oznacza, iż żaden powszechnie obowiązujący przepis prawny o charakterze materialnym nie przewiduje upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Rada Miasta - zdaniem organu nadzoru - błędnie upatruje podstawy prawnej w treści art. 18 ust. 1 i 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art.17 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r, o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362, z późn., zm.) oraz 67 a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

Według art. 18 ust. 1 do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią

inaczej. Przepis ten formułuje ustawową zasadę domniemania kompetencji przysługujących gminie na rzecz rady gminy. Zasada ta ma zapobiec sporom kompetencyjnym, jakie mogą powstać między organami gminy.

Przepis art 18 ust. 1 ma zatem zastosowanie wtedy, gdy przepis szczególny upoważnia gminę do działania, nie wskazując jednocześnie, który z organów gminy: rada czy wójt, jest w tej sprawie kompetentny.

Z powołanej przepisu w żadnej mierze nie można wywodzić uprawnienia rady gminy do podjęcia uchwały w każdej sprawie, która w opinii rady należy do jej właściwości.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie utrwalony jest pogląd, że *ogólna norma kompetencyjna, zawarta w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie może stanowić samodzielnej podstawy do podjęcia uchwały przez radę gminy. Dopiero uszczegółowienie ogólnej kompetencji przyznanej radzie gminy w powołanym art. 18 ust. 1, w innym przepisie szczególnym stanowi właściwą podstawę prawną działań rady gminy* (por. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt II OSK 939/05, NZS 2006/4/76 oraz wyrok WSA we Wrocławiu 2008-04-15, sygn. akt III SA/Wr 691/07 LEX nr 506860)

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Oznacza to, że dana sprawa należy do wyłącznej właściwości rady gminy - w rozumieniu art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnej - tylko wówczas gdy w innej ustawie stanowienie w tej sprawie zostało zastrzeżone do kompetencji rady gminy.

Jest bezsporne, że art. 18 ust. 2 pkt 15 - podobnie jak art. 18 ust. 1 - nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej uchwały rady gminy. Także pozostałe przepisy powołane w uchwale Nr 482/XXII/2012 nie stanowią takiego szczegółowego przepisu kompetencyjnego.

W myśl art. 17 ust. 1 pkt 14 ustawy o pomocy społecznej do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy dożywianie dzieci. Ogólny charakter tego przepisu, przesądza o tym, że nie może on stanowić podstawy do podjęcia jakiegokolwiek uchwały przez radę gminy.

Stosownie do treści art. 67a ustawy o systemie oświaty w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań opiekuńczych, w szczególności wspierania prawidłowego rozwoju uczniów, szkoła może zorganizować stołówkę (ust. 1). Korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej jest odpłatne (ust. 2). Warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) (ust. 3). Do opłat wnoszonych za korzystanie przez uczniów z posiłku w stołówce szkolnej, o których mowa w ust. 3, nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki (ust. 4). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zwolnić rodziców albo ucznia z całości lub części opłat, o których mowa w ust. 3: 1) w przypadku szczególnie trudnej sytuacji materialnej rodziny; 2) w szczególnie uzasadnionych przypadkach losowych (ust. 5). Wójt (burmistrz,

prezydent miasta) może upoważnić do udzielania zwolnień, o których mowa w ust. 5, dyrektora szkoły, w której zorganizowano stołówkę (ust. 6).

W treści przytoczonego przepisu nie sposób doszukać się podstawy prawnej dla uchwały Nr 482/XXII/2012.

A zatem żaden z przepisów przytoczonych w podstawie prawnej uchwały Nr 482/XXII/2012 nie upoważnia Rady Miasta do podjęcia tej uchwały.

Celowym wydaje się zatem przytoczenie - słusznego zdaniem organu nadzoru - stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego w wyroku z dnia 26 maja 1992 r. (sygn. akt SA/Wr 310/92 Wspólnota 1993/2/21), zgodnie z którym *organy jednostek samorządu terytorialnego winny treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji*. Podjęcie uchwały bez podstawy prawnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące jej nieważnością.

Oceniając legalność uchwały Nr 482/XXII/2012 należy wziąć pod uwagę ustawowy podział kompetencji pomiędzy organem stanowiącym i kontrolnym jakim jest Rada Miasta (art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) i organem wykonawczym jakim jest Prezydent (art. 26 w/w ustawy).

Katalog spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy określa art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Z kolei podstawowe zadania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zostały określone w art. 30 i 31 powołanej ustawy. Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (w szczególności przygotowuje projekty uchwał rady gminy, określa sposoby ich wykonania, gospodaruje mieniem komunalnym, wykonuje budżet, zatrudnia i zwalnia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych), a także kieruje on bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

Rozdzielenie funkcji organu stanowiącego i wykonawczego oznacza m.in. że organ stanowiący może wkraczać w sferę zadań zastrzeżonych dla organu wykonawczego tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Ta zasada została naruszona w niniejszej sprawie.

Przepisem, który pozwala radzie gminy wpływać na zadania i cele realizowane przez wójta gminy jest art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała Nr 482/XXII/2012 nie może być jednak uznana za wykonanie przez Radę kompetencji wynikającej z powołanego przepisu.

W myśl art. 18 ust. 2 pkt 2 do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie o kierunkach działania wójta. Orzecznictwo sądowe i piśmiennictwo sądowe formułuje warunki prawnej poprawności uchwały podjętej na podstawie tego przepisu.

Po pierwsze przedmiotowa uchwała powinna określać kierunki działania wójta w sprawach należących do właściwości tego organu.

Po drugie stanowienie, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2, nie może wkraczać władczo w zakres kompetencji przysługujących wójtowi z mocy przepisów powszechnie obowiązujących. Rozstrzygnięcie o "kierunkach

działania wójta" jest z istoty rzeczy rozstrzygnięciem o pewnej strategii działania wójta (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 kwietnia 2011 r. sygn. akt. III SA/Lu 98/11). Określenie kierunków działania powinno wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań wójta, może wskazywać na konieczność zajęcia się przez wójta sprawami mieszczącymi się w zadaniach gminy, a nie wymienionymi wprost w zakresie działania poszczególnych organów gminy. Wytyczne te nie mogą przybierać charakteru polecenia konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 504/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Op 356/09). W szczególności rada gminy nie jest władna określić treści aktu wydawanego w konkretnej sprawie, formy działania organu wykonawczego, czy też nakazać stosowania konkretnych rozwiązań prawnych o określonej treści.

Uchwała Nr 482/XXII/2012 nie spełnia opisanych wyżej warunków. Przede wszystkim ma ona charakter wiążącego polecenia nakazującego konkretny sposób załatwienia sprawy. Rada Miasta zobowiązała bowiem Prezydenta do wznowienia pracy kuchni w stołówce szkolnej od dnia 1 września 2012 r. i określenia zasad korzystania ze stołówek szkolnych.

Należy przy tym zauważyć, że sprawy „pracy kuchni w stołówce szkolnej” oraz „określenia zasad korzystania ze stołówek szkolnych” nie pozostają w wyłącznej gestii Prezydenta Miasta.

Stosownie do brzmienia art. 67 a ust. 1 ustawy o systemie oświaty szkoła może zorganizować stołówkę. Przytoczony przewiduje wyraźnie możliwość - ale nie obowiązek - prowadzenia przez szkoły publiczne stołówek. Autonomiczną decyzję w tym zakresie podejmuje dyrektor szkoły. Do niego też należy ewentualna decyzja o wznowieniu pracy kuchni.

Ustalenie warunków korzystania ze stołówki, w tym opłat za posiłki, należy do zakresu kompetencji dyrektora szkoły, który wykonuje te zadania w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę (art. 67a ust. 3 w/w ustawy).

Wykonywanie tej kompetencji dyrektora "w porozumieniu" z organem prowadzącym oznacza, że zachodzi konieczność uzgadniania z nim podejmowanych decyzji, choć nie może to polegać na faktycznym pozbawieniu dyrektora kompetencji decyzyjnych. "Porozumienie" z organem prowadzącym oznacza potrzebę uwzględnienia przez dyrektora szkoły uwarunkowań ekonomicznych (zwłaszcza możliwości budżetowych) oraz celów lokalnej polityki oświatowej, jednak przy poszanowaniu pełnej autonomii organu szkolnego (zob. Ustawa o systemie oświaty. Komentarz. Mateusz Pilich, ABC 2012 r.).

Z mocy art. 5c pkt 3 ustawy o systemie oświaty zadania i kompetencje organu prowadzącego określone w art. 67a wykonuje w imieniu jednostki samorządu prowadzącej szkołę publiczną wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta powiatu bądź marszałek województwa.

Decyzja co do wznowienia pracy kuchni (stołówki szkolnej) nie należy zatem do sfery wyłącznych uprawnień Prezydenta Miasta, w związku z czym

Rada Miasta nie może wydawać mu w tym zakresie żadnych wiążących wskazówek.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 482/XXII/2012, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:
Prezydent Miasta Lublin
Rada Miasta Lublin

WOJEWÓDZA LUBELSKI
Jolanta Żelazo-Abguc

