



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 października 2014 r.

Poz. 4991

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.366.2014 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 września 2014 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/587/14 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 28 sierpnia 2014r. w sprawie ustanowienia nagrody za najlepsze prace końcowe studentów szkół wyższych poszerzających wiedzę o Piekarach Śląskich w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury w całości, jako niezgodnej z art. 7a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 406 z późn. zm.) w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Piekary Śląskie ustanowiła nagrodę za najlepsze prace końcowe studentów szkół wyższych poszerzających wiedzę o Piekarach Śląskich w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury. W regulaminie, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Rada określiła szczegółowe warunki i tryb przyznawania nagrody.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 5 września 2014r.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 7a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, dalej jako „ustawa”.

Zgodnie z art. 7a ust. 1 ustawy: „*Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz inni ministrowie, w odniesieniu do podległych im ośrodków i instytucji kultury, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, a także jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i przyznawać doroczne nagrody za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury.*” „*Nagrody mogą być przyznawane osobom fizycznym lub prawnym, a także innym podmiotom na podstawie oceny całokształtu działalności lub osiągnięć o istotnym znaczeniu*” (art. 7a ust. 2 ustawy). Z kolei, zgodnie z ust. 3 ww. przepisu: „*Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w drodze rozporządzenia, a organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określają szczegółowe warunki i tryb przyznawania nagród, o których mowa w ust. 1 i 2, biorąc pod uwagę charakter działalności osoby fizycznej lub prawnej lub rangę osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej oraz upowszechniania lub ochrony kultury.*”

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Rada przewidziała bowiem nagrodę za najlepsze prace końcowe studentów szkół wyższych, co zdaniem organu nadzoru wykracza poza delegację wynikającą z art. 7a ust. 1 ustawy przewidującą przyznanie dorocznej nagrody za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury.

W przekonaniu organu nadzoru, prace studentów, związane z pobieraniem przez nich nauki i zdobywaniem wyższego wykształcenia nie stanowią same w sobie działalności kulturalnej, a jedynie mogą zostać uznane za

działalność naukową. Z tego też względu, sam fakt napisania pracy, która poszerzałaby wiedzę o Piekarach Śląskich, nawet w zakresie związanym z twórczością artystyczną, upowszechnianiem, czy też ochroną kultury nie uzasadnia, w ocenie organu nadzoru, przyznania nagrody, o której mowa w art. 7a ust. 1 ustawy. Należy bowiem mieć na względzie, że decydując o przyznaniu takiej nagrody należy uwzględnić ocenę całokształtu działalności lub osiągnięć o istotnym znaczeniu (art. 7a ust. 2). Tymczasem z przedmiotowej uchwały wynika, że głównym kryterium determinującym prawo do ubiegania się o nagrodę (stypendium) będzie tematyka "prac końcowych studentów szkół wyższych"- tzn. o nagrodę (stypendium) mogą ubiegać się autorzy prac, które poszerzają wiedzę o Piekarach Śląskich w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury.

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzciniński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Niezależnie od powyższego, wskazania wymaga, iż regulacja przedmiotowej uchwały sformułowana jest w sposób nieprecyzyjny i niejednoznaczny. Rada bowiem, w przedmiotowej uchwale, naprzemiennie posługuje się pojęciami „nagroda” i „stypendium”, co prowadzi do niejasności stanowionych przez nią przepisów. W tym miejscu podkreślenia wymaga, iż delegację do ustanowienia stypendium stanowi art. 7b ustawy, a nie wskazany w podstawie przedmiotowej uchwały art. 7a ustawy.

Jednocześnie, wskazać należy, na wątpliwości interpretacyjne przedmiotowej uchwały w kontekście podmiotów, którym owa nagroda, czy też stypendium może zostać przyznane. W Regulaminie, stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały, mowa jest zarówno o studentach, jak i absolwentach wszystkich typów szkół wyższych. Podkreślić należy, iż zgodnie z art. 2 pkt 18 lit. k ustawy z dnia 27 lipca 2005r. Prawo o szkolnictwie wyższym studentem jest osoba kształcąca się na studiach wyższych, brak jest natomiast ustawowej definicji absolwenta, a potocznie rozumie się przez to pojęcie osobę, która zakończyła pewien etap edukacji. Niejednorodność sformułowań przedmiotowej uchwały powoduje zatem niejasność regulacji stanowionych przez Radę Miasta Piekary Śląskie. Ponadto, uchwała (regulamin) posługuje się terminem, który nie został zdefiniowany przez uchwałodawcę, a mianowicie „prace końcowe”. Takie działanie Rady Miasta Piekary Śląskie należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 7a ust. 1 i 3 ustawy.

Z zasad przyzwoitej legislacji, stanowiących element zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika „wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny”, a „standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności” (wyrok z 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 2). Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 21 marca 2001 r. (sygn. akt. K 24/00, Monitor Polski 2001 nr 010 poz. 160) „Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy

oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.”

W konsekwencji powyższe uchybienia powodują brak określenia szczegółowych warunków przyznawania nagród, a zatem przedmiotowa uchwała nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z art. 7a ust. 3 ustawy.

Rada gminy, podejmując uchwałę na podstawie art. 7a ustawy powinna bowiem w sposób kompleksowy i precyzyjny określić za jakie osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury może zostać przyznana nagroda, czego - w ocenie organu nadzoru - w niniejszej uchwale brak.

Określenie szczegółowych warunków przyznawania nagrody stanowi niezbędny element uchwały podjętej na podstawie art. 7a ustawy, a zatem brak kompleksowej regulacji w tym przedmiocie należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Zgodnie ze stanowiskiem judykatury, które organ nadzoru w pełni podziela, wielokrotnie podkreślano, że niepełna realizacja upoważnienia ustawowego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest istotnym naruszeniem prawa. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w prawomocnym wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt IV SA/Wr 567/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdził, że: *rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje bowiem istotnym naruszeniem prawa.* Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 20 października 2011r., sygn. akt III SA/Lu 412/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) – uznał, iż: *„niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę skutkuje ułomnością uchwały, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa.”* Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 września 2003 roku (sygn. akt II SA/Ka 1044/03, niepublikowany), stwierdził również, iż brak wymaganego przepisami ustawy elementu składającego się na treść aktu realizującego delegację ustawową skutkuje uznaniem uchwały za istotnie naruszającą obowiązujące prawo. Analogiczne wnioski zawarł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 lutego 2013r., sygn. akt II SA/Ol 46/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazując, iż: *„organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, musi ściśle uwzględniać wytyczne, zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady uznawane jest za istotne naruszenie prawa.”* Także i w innych orzeczeniach sądów administracyjnych wydawanych na tle uchwał w sprawie regulaminów utrzymania czystości i porządków w gminach Sądy kategorycznie prezentują takie stanowisko (np. WSA w Gdańsku wyrok z 9 maja 2012r., sygn. akt II SA/Gd 120/12 wraz z powołanym wcześniej orzecznictwem i opiniami doktryny).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż Rada w niniejszej sprawie istotnie naruszyła prawo, z uwagi na niewypełnienie delegacji ustawowej przy jednoczesnym braku precyzyjności formułowanych przepisów uchwały.

Wskazać należy, że niewypełnienie delegacji w zakresie określenia szczegółowych warunków przyznawania nagród, rzutuje na ocenę legalności całej uchwały, a tym samym uzasadnia konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę na inne naruszenie prawa w przedmiotowej uchwale. Rada Miasta Piekary Śląskie, w ramach trybu przyznawania nagród, zamieściła w uchwale regulację o następującym brzmieniu: *„Oceny pracy dokonuje Komisja ds. przyznawania nagrody za najlepsze prace końcowe studentów szkół wyższych poszerzających wiedzę o Piekarach Śląskich w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury, zwana dalej „Komisją” (rozdział III ust. 4 Regulaminu). A ponadto, rozdział IV ust. 3 Regulaminu stanowi, iż: „Przewodniczącą tego Komisji i Wiceprzewodniczącą tego Komisji wybierają ze swojego grona członkowie Komisji”.* Jednakże brak jest w przedmiotowej uchwale szczegółowej regulacji dotyczącej zasad wyboru Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego ww. Komisji, co niewątpliwie ma wpływ na możliwość wykonania uchwały.

Ponadto, zastrzeżenia organu nadzoru budzi regulacja Regulaminu w zakresie, w jakim dotyczy określenia zadań komisji, mających charakter decyzyjny tj. ocena merytoryczna prac oraz ustalenie liczby i wysokości nagród, przy jednoczesnym założeniu, iż jedynie wyniki prac przedstawiane są do zatwierdzenia przez Radę Miasta. Taka regulacja oznacza, iż kompetencja Rady ogranicza się jedynie do zatwierdzenia bądź też niezatwierdzenia prac komisji, bez możliwości zmiany owych wyników. W rezultacie, należy uznać, iż

powyższa komisja nie ma więc tylko charakteru opiniodawczo-doradczego, ale i rozstrzygający. W ocenie organu nadzoru, Rada nie jest upoważniona do powierzenia odrębnemu, zwłaszcza nieprzewidzianemu przepisami ustawowymi, organowi kompetencji o charakterze decyzyjnym, związanych z przyznaniem nagrody.

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru, regulację zawartą w rozdziale V ust. 2 Regulaminu, o następującym brzmieniu: „Wydział Edukacji jest odpowiedzialny za przygotowane wypłaty nagród”, należy uznać za wkroczenie w kompetencję Prezydenta, który z mocy ustawy jest kierownikiem Urzędu.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr XLIII/587/14 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 28 sierpnia 2014r. w sprawie ustanowienia nagrody za najlepsze prace końcowe studentów szkół wyższych poszerzających wiedzę o Piekarach Śląskich w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury z uwagi na wyżej wskazane nieprawidłowości, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

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

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz