



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 stycznia 2014 r.

Poz. 161

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.602.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2014 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/367/13 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 26 listopada 2013r. w sprawie stypendiów dla osób zajmujących się twórczością artystyczną i upowszechnianiem kultury w całości – jako niezgodnej z art. 7b ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2001r., Nr 13, poz. 123 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 listopada 2013 roku Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego podjęła uchwałę w sprawie stypendiów dla osób zajmujących się twórczością artystyczną i upowszechnianiem kultury. Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 grudnia 2013r.

Przepisem § 4 ust. 1 niniejszej uchwały Rada przewidziała, że stypendium jest przyznawane w kwocie do 2 000,00 złotych brutto i wypłacane jest jednorazowo w terminie 14 dni od dnia podpisania umowy stypendialnej. Z kolei zgodnie z przepisem § 6 uchwały decyzję w sprawie przyznania stypendium oraz jego wysokości podejmuje Prezydent Miasta Wodzisławia Śląskiego po zapoznaniu się z opinią komisji stypendialnej.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały – jak wskazała Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego – stanowi m. in. art. 7b ustawy. Zgodnie z tym przepisem jednostki samorządu terytorialnego mogą przyznawać stypendia osobom zajmującym się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami (ust. 1). Stypendium to polega na przyznaniu środków finansowych osobom realizującym określone przedsięwzięcia w zakresie twórczości artystycznej, opieki nad zabytkami lub upowszechniania kultury (ust. 2). Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w drodze rozporządzenia, a organy samorządu terytorialnego w drodze uchwały, określają szczegółowe warunki i tryb przyznawania stypendiów oraz ich wysokość mając na uwadze wspieranie rozwoju umiejętności artystycznych oraz upowszechnianie kultury i opieki nad zabytkami (ust. 3).

Wskazany wyżej przepis ustawy jest normą o charakterze *iuris cogentis* i zawiera upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z uwagi na to uregulowania wydawanego na jego podstawie aktu prawnego powinny być sformułowane w taki sposób, aby kompleksowo wypełniały zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim zawartych skutkuje bezwzględną nieważnością uchwały. Przyznanie uchwałę charakteru aktu prawa miejscowego przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień w sposób jasny i precyzyjny. Akty prawa miejscowego będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze jednostki samorządu terytorialnego zawierają w swej treści dyrektywy wyznaczające adresatom pewien sposób zachowań w formie czy to: nakazów, zakazów lub uprawnień,

zawierają one normy, które rodzą określone skutki w ich sferze prawnej. A zatem określenie okoliczności, w których normy te znajdą zastosowanie musi nastąpić zgodnie z wytycznymi zawartymi w przepisie upoważniającym, i to w taki sposób, aby nie powodowało to żadnych trudności interpretacyjnych dla przeciętnego odbiorcy. Ustalenie wszystkich niezbędnych elementów wynikających z delegacji ustawowej i zawarcie ich w treści przedmiotowej uchwały jest zatem bezwzględny obowiązek, od którego wskazany organ nie może się uchylić.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, określenie wysokości stypendium w przedmiotowej uchwale, a więc jednego z obligatoryjnych jej elementów, nie spełnia wymogów zasad prawidłowej legislacji. Przepisem § 4 ust. 1 uchwały zawarto postanowienie, zgodnie z którym „stypendium jest przyznawane w kwocie do 2 000, 00 złotych brutto (...)”. Rada zatem określiła jedynie górną granicę wysokości stypendium, przekazując kompetencję ustalenia właściwej wysokości stypendium organowi wykonawczemu, czemu wprost Rada dała wyraz w regulacji § 6 uchwały.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie wyczerpuje więc w pełni dyspozycji art. 7b ust. 3 ustawy; nie zawiera ona minimum postanowień, które zgodnie z zapisem ustawowym powinna określać. Przyjęte przez Radę postanowienia określają jedynie górny próg stypendium, a nie jak tego wymaga ustawa – jego ostateczną wysokość. Co więcej Rada swoje uprawnienie do określenia tej wysokości przekazała Prezydentowi Miasta. Ostateczna wysokość stypendium będzie zatem znana jedynie organowi wykonawczemu i to dopiero na końcowym etapie przyznawania tego stypendium. Sytuacja taka w świetle unormowań ustawowych i przyznanej organowi stanowiącemu gminy delegacji nie może mieć miejsca. Jak wcześniej podniesiono uchwała w powyższej materii jest aktem prawa miejscowego, co stawia przed organem ją stanowiącym określone wymogi w zakresie formułowanych w niej norm. Normy te muszą przede wszystkim być znane ich adresatom. Wysokość stypendium zatem powinna zostać określona precyzyjnie w uchwale – bądź przez wskazanie kwoty, jaką otrzyma osoba uprawniona za swoje osiągnięcia, bądź przez określenie sposobu jej wyliczenia. Jednakże wszelkie wielkości wskazane w uchwale muszą być możliwe do ustalenia przez każdego adresata tej uchwały i to na każdym etapie jej obowiązywania i stosowania. (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2013r. sygn. akt IV SA/GL 962/12 i wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 472/03).

Tym samym należy stwierdzić, iż nieprawidłowe określenie wysokości stypendium, a właściwie brak tego określenia, pozbawia uchwałę elementu obligatoryjnego przesądzającego o jej zgodności z prawem.

Powyższe uregulowania są nie tylko sprzeczne z delegacją ustawową, ale zachodzi tu również subdelegacja kompetencji prawotwórczych, co w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 maja 1998r., U 5/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46; czy też T. Bińczycza - Majewska, glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 7 lipca 1999 r., III RN 25/99, OSP 2002, nr 4, poz. 48). Tak jak nie jest dopuszczalne w państwie prawnym zamieszczenie w rozporządzeniu, jako akcie wykonawczym, upoważnienia do podejmowania określonych działań przez inny podmiot i wyposażenie go w kompetencje wykonawcze, tak też nie jest to dopuszczalne w uchwałach organów samorządu terytorialnego. Jeżeli akt o randze ustawy zawiera upoważnienie do stanowienia prawa i określa organ właściwy do wydania tego aktu oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania, w tym wytyczne dotyczące jego treści, to regulacja na poziomie aktu prawa miejscowego nie może przekazywać upoważnienia do ich stanowienia na rzecz organu wykonawczego. Kompetencje organu stanowiącego muszą ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w ustawowym upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się już pogląd, dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym uznający, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Na szczególną uwagę i aprobatę zasługuje stanowisko zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141), w którym mowa jest o tym, że przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP odnoszących się do źródeł prawa, stosować należy następujące zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, takie jak: "zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)” – por. wspomniany już wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2013r.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż Rada Miasta Wodzisławia Śląskiego, jako organ stanowiący w sprawach określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania stypendium i jego

wysokości zrzekła się, nie mając ku temu podstawy prawnej, swoich kompetencji w tym zakresie, przekazując Prezydentowi kompetencję do określenia wysokości przedmiotowego stypendium.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż wskazane w § 2 ust. 2 uchwały warunki, które musi spełniać kandydat, aby otrzymać stypendium zostały określone nieprawidłowo. W tym wyliczeniu Rada posłużyła się wyrażeniem „w szczególności”, które to wyrażenie świadczy o otwartym katalogu przesłanek (warunków), jakie musi spełnić osoba, której może być przyznane stypendium. Należy zauważyć, że użyte wyrażenie pozwala na bardzo szeroką interpretację, dopuszczającą także inne okoliczności, które Prezydent Miasta uwzględni przy przyznawaniu stypendiów. Oznacza to, że warunki przyznawania stypendiów określono jedynie w sposób przykładowy, niepełny. Tym samym Rada Miasta Wodzisławia Śląskiego nie wypełniła w pełni również kompetencji wynikającej z art. 7b ust. 3 ustawy.

Jednocześnie należy zauważyć, iż w § 5 ust. 2 kwestionowanej uchwały Rada postanowiła przyjąć wzór wniosku o przyznanie stypendium, będący załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały. Wniosek ten stanowi integralną część niniejszej uchwały. Zdaniem organu nadzoru ustalenie wzoru wniosku nie mieści się w delegacji ustawowej określonej w art. 7b ust. 3 ustawy.

Mając powyższe na uwadze, przedmiotową uchwałę Rady Miasta Wodzisławia Śląskiego, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości, uzasadnionym i koniecznym.

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

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak

- 1) Rada Miasta Wodzisławia Śląskiego
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a.