



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 października 2024 r.

Poz. 4552

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.376.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 30 października 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 w związku z art.35 ust.1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz.1465) oraz art.7b ust.3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 87),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

1/ § 4 ust.3 w zakresie słów „, oraz ustala wysokość stypendium”,

2/ § 5 ust.2 i 4

3/ § 6

4/ § 7 ust.1, 4 i 5

uchwały Nr XII/151/2024 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 24 września 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków, trybu i wysokości Stypendium Twórczego Miasta Rzeszowa.

Uzasadnienie

Rada Miasta Rzeszowa w dniu 24 września 2024 r. podjęła uchwałę Nr XII/151/2024 w sprawie określenia szczegółowych warunków, trybu i wysokości Stypendium Twórczego Miasta Rzeszowa. Uchwałę tą doręczono organowi nadzoru w dniu 01.10.2024 r. Z uwagi na treści zawarte w tej uchwale organ nadzoru pismem z dnia 22.10.2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze wskazując kwestionowane zapisy. W odpowiedzi na w/w zawiadomienie Prezydent Miasta Rzeszowa w piśmie z dnia 25.10.2024 r. przedstawił swoje stanowisko.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., ; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Podstawę materialno-prawną w/w uchwały stanowi art. 7b ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, który stanowi

„Art.7b. 1. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, inni ministrowie i kierownicy urzędów centralnych w odniesieniu do podległych im ośrodków i instytucji kultury, a także jednostki samorządu terytorialnego, mogą przyznawać stypendia osobom zajmującym się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami.

2. Stypendium, o którym mowa w ust. 1, polega na przyznaniu środków finansowych osobom realizującym określone przedsięwzięcia w zakresie twórczości artystycznej, opieki nad zabytkami lub upowszechniania kultury.

2a. W związku z przyznawaniem stypendiów organy, o których mowa w ust. 1, przetwarzają dane osób, o których mowa w ust. 2, przez okres niezbędny do realizacji zadań, o których mowa w ust. 1. Organy, o których mowa w ust. 1, dokonują przeglądu tych danych co 5 lat.

3. 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 stypendiów, o których mowa w ust. 1, oraz ich wysokość, mając na uwadze wspieranie rozwoju umiejętności artystycznych oraz upowszechnianie kultury i opieki nad zabytkami.”.

Przepis przywołany wyżej zawiera zatem upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego.

Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że przepis kompetencyjny winien być wypełniony w całości i bez przekraczania jego granic aktami stanowionymi na jego podstawie.

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały pod kątem zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził, że zapis § 4 ust.3 w/w w zakresie słów „oraz ustala wysokość stypendium” uchwały narusza art.7b ust.3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

W kwestionowanym zapisie Rada Miasta Rzeszowa postanowiła, że Komisja Stypendialna, którą powołuje w drodze zarządzenia Prezydent Miasta Rzeszowa do spraw opiniowania wniosków o przyznanie stypendium w skład której w proporcjonalnej ilości wchodzi Radni Miasta Rzeszowa wyznaczeni przez Radę oraz przedstawiciele Prezydenta Miasta Rzeszowa” (§ 4 ust.1 w/w uchwały), „opiniuje wnioski i ustala wysokość stypendium ...” przy czym w §7 ust.3 badanej uchwały Rada postanowiła, że „wysokość stypendium może wynieść od 6 000,00 zł do 24 000,00 zł brutto”. Z dyspozycji ustawowej wynika jasno, że to rada gminy określa wysokość stypendiów co w badanej uchwale nastąpiło poprzez zapis cyt. § 7 ust.3. Rada nie może przekazać swojej kompetencji w ręce Komisji stypendialnej bowiem ustawodawca ją umocował do tego działania i tym bardziej, że komisja ta jest powoływana do opiniowania wniosków stypendialnych. Organ nadzoru nie podziela poglądu Prezydenta Miasta Rzeszowa wyrażonego w pkt1 w/w pisma z dnia 25.10.2024 r., że kwestionowany zapis „ oraz ustala wysokość stypendium” jest prawidłowy bowiem „powołanie radnych do Komisji stypendialnej będzie wymagało uchwały Rady Miasta, w której w zależności od wysokości środków finansowych przewidzianych na stypendia w danym roku budżetowym możliwe będzie również podanie konkretnych kwot stypendiów w okresach, o których mowa w § 3 uchwały”. Uchwała badana z racji zawarcia określonych w umocowaniu prawnym kwestii jest aktem prawa miejscowego natomiast takiego przymiotu nie będzie miała uchwała wskazująca radnych do komisji stypendialnej, bowiem ta czynność nie jest podejmowana na podstawie umocowania ustawowego a będzie aktem kierownictwa wewnętrznego.

W myśl art.7b ust.3 i biorąc pod uwagę fakt, że omawiana uchwała jest dokumentem dotyczącym spraw stricte wskazanych w umocowaniu ustawowym i jest aktem prawa miejscowego jego treść nie może wykraczać poza sferę określoną przepisami ustawy.

W ocenie organu nadzoru kwestia nakładania na Komisję Stypendialną powoływaną przez Prezydenta Miasta Rzeszowa jako kolegialne ciało opiniodawczo-doradcze obowiązków ustalenia kwoty stypendium na pewno nie mieści się w dyspozycji ustawowej stanowiącej podstawę podjęcia w/w uchwały. Tym samym powyższa regulacja we wskazanej części wykracza poza ramy delegacji ustawowej objętej art.7b ust.3 w/w ustawy. Kwestionowana przez organ nadzoru regulacja nie znajduje oparcia zarówno w przepisach prawa materialnego tj. ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzenia działalności kulturalnej ani też w przepisach prawa ustrojowego tj. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przepisy powołanych ustaw nie dają radzie gminy delegacji do przekazania swoich kompetencji do ustalenia wysokości stypendium innym podmiotom. Badany przez organ nadzoru zapis jest skierowany do komisji stypendialnej i w sposób nieuprawniony przenosi ustawowy obowiązek rady na jej organ

opiniodawczo-doradczy. Przywołany wyżej przepis ustawy o nie daje radzie gminy umocowania do przenoszenia na inny podmiot swoich uprawnień w akcie prawa miejscowego jakim jest badana uchwała. Takie działanie rady gminy przekracza delegację ustawową udzieloną organowi stanowiącemu gminy i pozostaje w sprzeczności z dyspozycją art.7b ust.3 w/w ustawy.

Z kolei treści zawarte w § 5 ust.2 i 4 wskazanej na wstępie uchwały nie mieszczą się w dyspozycji przepisu upoważniającego bowiem kwestie wyrażenia zgody na udostępnienie wizerunku wnioskodawcy w przedsięwzięciach promocyjnych miasta Rzeszowa i obowiązki wnioskodawcy w związku z przyznaniem stypendium leżą w sferze cywilnej między stypendystą a organem i podlegają uregulowaniu w umowie łączącej te strony zawartej w wyniku przyznania stypendium. Podobnie zapis § 6 i § 7 ust.4 i 5 badanej uchwały nie znajduje się w sferze umocowania ustawowego udzielonego radzie w art.7b ust.3 w/w ustawy a należy do stosunków umownych w ramach realizacji obowiązków i praw stron regulowanych umownie.

Również unormowanie zawarte w § 7 ust.1 analizowanej uchwały nie mieści się w sferze umocowania ustawowego do podjęcia przedmiotowej uchwały bowiem obowiązek przewidzenia środków na stypendia w budżetach przyszłych lat, jako konsekwencja przedmiotowej uchwały, podlega umieszczeniu w tych dokumentach. Wydatki gminy z tytułu realizowanych zadań muszą być, zgodnie z zasadami ustawy o finansach publicznych, ujmowane w budżecie (zarówno na etapie projektu jak i w podejmowanej uchwale) w ramach wykonania przez Prezydenta Miasta Rzeszowa przedmiotowej uchwały.

Przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art.7b ust.3 zawiera upoważnienie ustawowe dla rady, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Rada gminy obowiązana jest zatem przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji prawo miejscowe musi być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W tym miejscu należy powołać się na zasadę praworządności wynikającą z art.7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz.U. Nr 78, poz.483 ze zm.), wg której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie ulega wątpliwości, że organem takim jest rada gminy, a zatem wszelkie jej działania muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających jej określone kompetencje, których winna się ściśle trzymać. Oznacza to, że każde działanie rady gminy musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do tego, czyli upoważnienie, którego granic nie może przekraczać i które winna wypełniać w całości. Działanie organu władzy bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może być uznane za legalne. W funkcjonowaniu organu jednostki samorządu terytorialnego jako organu władzy publicznej niewystarczającym jest więc poprzestanie na stwierdzeniu, że dozwolone jest to co nie jest zakazane, lecz należy stosować regułę, iż dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje (wyrok WSA w Gdańsku z 17.11.2013 r. III SA/Gd 583/13).

Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał jest traktowane jako rażące naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Należy podkreślić, że wydając akty będące źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego rada musi respektować zakres delegacji w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami nie znajdującymi uzasadnienia w treści ustawy będącej podstawą prawną do podjęcia danej uchwały (wyrok NSA z 28 luty 2003 r. sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Analizując przyznane radzie gminy upoważnienia do stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania wskazać należy, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto podkreślić należy iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art.87 ust.1 i art.92 ust.1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowania tych zadań(...)”.

W świetle powyższego określenia szczegółowych zasad, trybu i wysokości stypendiów rada dokonuje w uchwale, która jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Niewątpliwie przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej dają radzie kompetencje do uregulowania ściśle określonych kwestii, jednakże kompetencja ta nie może być wykonywana w oderwaniu od delegacji ustawowej i innych przepisów prawa powszechnie obowiązujących.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w zakresie jak na wstępie jest konieczne i uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul Kraszewskiego 4 A, za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru