



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/129/2015 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 26 marca 2015r. w sprawie ustanowienia Nagrody Miasta Czeladź za działania w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania lub ochronę kultury oraz za osiągnięcia w promocji Miasta Czeladź w części określonej w tytule uchwały w zakresie wyrazów: „oraz osiągnięcia w promocji Miasta Czeladź” i w § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały 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. 7 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 4 ust. 1 i 13 pkt 2 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).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Czeladzi ustanowiła nagrodę za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury na podstawie całokształtu działalności lub osiągnięć o istotnym znaczeniu oraz za szczególny wkład w promocję Miasta Czeladź.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 7 kwietnia 2015r.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 18 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 18 oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7a ust. 3 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, określą 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 w zakresie w jakim dotyczy nagrody za promocję Miasta została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Zdaniem organu nadzoru, przyznanie nagrody za szczególny wkład w promocję Miasta Czeladź wykracza poza delegację wynikającą z art. 7a ust. 1 i 3 ustawy przewidującą przyznanie dorocznej nagrody jedynie za osiągnięcia w dziedzinie 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 prawie 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*).

Zauważyć należy, iż pismem z dnia 5 maja 2015 r. Gmina skorzystała z przysługującego jej prawa i złożyła wyjaśnienia do zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, przyznając w nich rację organowi nadzoru, iż w oparciu o przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie ma możliwości do podjęcia uchwały w przedmiocie nagród za osiągnięcia w zakresie promocji Gminy. Jednocześnie Gmina podkreśliła, iż kompetencję do ustanowienia ww. regulacji Rada Gminy wywodzi z przepisów ustawy o samorządzie gminnym tj. z art. 18 ust. 1 wzw. z art. 7 ust. 1 pkt 18 wskazując iż: „przepis art. 18 ust. 1 ustawy wprowadza domniemanie właściwości Rady, przekazując

do jej rozstrzygnięcia wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że poza gestią Rady znajdują się tylko te sprawy lokalne o znaczeniu publicznym, które z mocy ustawy samorządowej lub innych ustaw należą do właściwości innych organów. W ocenie Gminy brak jest przepisów, które z kompetencji Rady wyłączałyby uchwałę w przedmiocie ustanowienia nagrod za promocję Gminy.”

Jednakże organ nadzoru nie podziela przedstawionej ww. piśmie argumentacji wskazując iż, powołany w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 1 ustawy jest normą generalną. Jednocześnie należy mieć nawzglądzie art. 7 Konstytucji RP. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. W ocenie organu nadzoru, ustanowienie nagrod za promocję gminy nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

Ponadto wskazać należy, iż nawet gdyby przyjąć, iż rada gminy na podstawie przepisów art 18 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym posiada kompetencje do ustanowienia nagrody za promocję gminy, to uchwała podjęta na podstawie ww. przepisów nie stanowi aktu prawa miejscowego. „Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa na obszarze gminy, która je ustanowiła, przy czym jako akty o charakterze wykonawczym mają za zadanie uszczegóławiać ustawy, normując zagadnienia powierzone ustawą do uregulowania z uwzględnieniem specyfiki miejscowej oraz warunków i potrzeb społeczności lokalnej. W drodze aktu prawa miejscowego nie można ani rozszerzać, ani też ograniczać uprawnień i obowiązków adresatów danego aktu prawa miejscowego poza granice wynikające z ustawy upoważniającej do jego wydania. Z zasady niesprzeczności i spójności systemu źródeł prawa wynika ponadto, iż akt prawa miejscowego nie może naruszać norm powszechnie obowiązującego prawa.” (*Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2011 r. I OSK 526/11, LEX nr 1082776*).

Tymczasem, Rada Miejska w Czeladzi postanowiła, że: uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. A zatem, Rada zakwalifikowała niniejszą uchwałę (w kwestii nagrody za działania w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania lub ochrony kultury, jak również i nagrody za promocję Miasta) do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tym samym, Rada postanawiając, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego ustanowiła wejście w życie uchwały w zakresie w jakim dotyczy nagrody za osiągnięcia w promocji Miasta Czeladź w sposób i w terminie niedopuszczalnym dla uchwały nie mającej charakteru aktu prawa miejscowego.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (*por.; wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012r., sygn. akt II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr VII/129/2015 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 26 marca 2015r. w sprawie ustanowienia Nagrody Miasta Czeladź za działania w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania lub ochronę kultury oraz za osiągnięcia w promocji Miasta Czeladź została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w wyżej wskazanym zakresie.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Czeladzi
- 2) a/a