



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 sierpnia 2015 r.

Poz. 4177

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.277.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 lipca 2015 r.

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 151/XIV/2015 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 czerwca 2015r. w sprawie ustanowienia Miejskich Stypendiów Artystycznych oraz określenia zasad i trybu ich przyznawania w całości, jako niezgodnej z art. 7b ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2012r., poz. 406 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Sosnowcu ustanowiła Miejskie Stypendia Artystyczne oraz określiła zasady i tryb ich przyznawania, w brzmieniu jak w załączniku do uchwały. Przepisem § 5 Regulaminu przyznawania Miejskich Stypendiów Artystycznych, stanowiącego załącznik do uchwały, Rada Miejska przewidziała, że „*Miesięczna wysokość stypendium nie może przekroczyć przeciętnego trzymiesięcznego wynagrodzenia za rok poprzedni, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej „Monitor Polski”, zgodnie z art. 5 ust 7 ustawy z dnia 4 marca 1994r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (t.j. Dz.U. z 2015r., poz. 111 z późn. zm.)*”. Przepisem § 4 Regulaminu Rada zastrzegła, że wysokość środków finansowych przeznaczona w danym roku na stypendia uzależniona jest od możliwości finansowych Gminy. Kompetencję do przyznawania stypendium, Postanowieniami ogólnymi Regulaminu, Rada - generalnie - przyznała Prezydentowi Miasta. Zgodnie z przepisem § 3 Regulaminu Prezydent miałby dokonywać tego w drodze Zarządzenia, po uzyskaniu opinii Komisji Stypendialnej. W rozdziale V Regulaminu, określającym zadania Komisji Stypendialnej, Rada dookreśliła tryb przyznawania nagród, postanawiając jednak, że to Komisja Stypendialna (weryfikująca wnioski stypendialne) we własnym gronie proponuje ilość stypendiów oraz ich wysokość, uwzględniając wysokość środków finansowych zabezpieczonych na ten cel, a następnie po przeprowadzeniu dyskusji podejmuje decyzję o przyznaniu stypendiów (§ 23 ust. 6 i 7 Regulaminu). Listę wytypowanych w ten sposób kandydatów, Komisja przedkłada Prezydentowi Miasta do akceptacji (§ 23 ust. 11 Regulaminu). Zgodnie z brzmieniem § 24 Regulaminu stypendia przyznaje się na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Sosnowca, od którego nie przysługuje żadne odwołanie.

W ocenie organu nadzoru uchwała ta jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w przedmiocie stypendiów artystycznych stanowi przepis art. 7b ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. 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). Organy stanowiące jednostek 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 *ius cogens* i zawiera jednocześnie 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 bowiem którejkolwiek z przesłanek w nim zawartych skutkuje bezwzględną nieważnością uchwały. Ustalenie zatem wszystkich niezbędnych elementów wynikających z delegacji ustawowej i zawarcie ich w treści przedmiotowej uchwały jest bezwzględnym obowiązkiem, od którego organ nie może się uchylić.

Tymczasem, w opinii organu nadzoru, Rada Miejska w Sosnowcu, uchwalając powyższy akt prawny, nie uczyniła zadość powyższemu obowiązkowi. Określenie przez nią w przedmiotowej uchwale wysokości stypendium oraz trybu przyznawania stypendiów, a więc obligatoryjnych jej elementów, nie spełnia bowiem wymogów zasad prawidłowej legislacji, a tym samym czyni uchwałę niezgodną z prawem.

Rada Miejska przepisem § 5 załącznika do uchwały postanawiając w przedmiocie wysokości stypendium, przewidziała bowiem jedynie górną granicę tej wysokości. Kompetencję do ustalenia właściwej wysokości stypendium Rada przekazała Komisji Stypendialnej, dając temu wyraz w regulacjach § 23 ust. 6, 7 i 11 Regulaminu. Tym samym należy stwierdzić, że przy tak skonstruowanych przepisach uchwały, o wysokości stypendium w istocie nie będzie decydowała – tak jak wymaga tego przepis art. 7b ust. 3 ustawy – Rada Miejska, ale Komisja Stypendialna. Sytuacja taka w świetle unormowań ustawowych i przyznanej organowi stanowiącemu gminy delegacji nie może mieć miejsca.

W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę postanowienia określające jedynie górny próg stypendium, a nie jego ostateczną wysokość, nie czynią zadość wymogom wynikającym z upoważnienia ustawowego. Wobec jasnego i konkretnego brzmienia przepisu art. 7b ust. 3 ustawy, wyraźnie wskazującego na zakres spraw podlegających uregulowaniu w uchwale, rada nie może sobie pozwolić na żaden luz interpretacyjny. Skoro ustawodawca wymaga określenia w uchwale wysokości stypendium, to ta wysokość musi zostać określona przez radę precyzyjnie. W przeciwnym razie nie zrealizuje ona w sposób prawidłowy dyspozycji art. 7b ust. 3 ustawy. (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2013r. sygn. akt IV SA/GI 962/12 i wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 472/03). Przekazanie zatem w kwestionowanej uchwale kompetencji do wskazania wysokości stypendium Komisji Stypendialnej musi skutkować uznaniem uchwały w tym zakresie za istotnie naruszającą prawo, i stwierdzeniem jej nieważności w całości.

Należy jednak podkreślić, że powyższe uregulowania są wadliwe nie tylko z powodu niewypełnienia delegacji ustawowej. Zachodzi tu również *sui generis* subdelegacja kompetencji prawotwórczych, co w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46; czy też T. Bińczycka-Majewska, glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 7 lipca 1999 r., III RN 25/99, OSP 2002, nr 4, poz. 48). 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 innego organu lub podmiotu. Zwłaszcza, jeżeli – tak jak w przedmiotowej uchwale – w kompetencje stanowiące w zakresie ustalenia wysokości stypendium, Rada wyposaża podmiot, który na gruncie ustawy o samorządzie gminnym nie powinien posiadać żadnej mocy decyzyjnej.

W konsekwencji, oprócz zakwestionowania uchwały z powodu braku ustalenia przez Radę Miejską konkretnej wysokości stypendium i niedopuszczalnego subdelegowania swych kompetencji, należy również wskazać na przyjęcie przez nią niewłaściwego trybu przyznawania stypendiów artystycznych. Albowiem przyznane Prezydentowi Miasta kompetencje w zakresie przyznawania stypendiów, sprowadzające się jedynie do akceptacji gotowej listy wytypowanych przez Komisję Stypendialną kandydatów (§ 23 ust. 11 Regulaminu) i wydania w tym przedmiocie zarządzenia (§ 24 Regulaminu), stają się czysto iluzoryczne wobec właściwych

kompetencji rozstrzygających Komisji Stypendialnej, decydującej o ilości stypendiów i o ich wysokości oraz o osobach nagrodzonych (§ 23 ust. 6 i 7 Regulaminu). Obranie przez Radę takiego trybu przyznawania stypendiów artystycznych, w którym organ wykonawczy pozbawiony jest uprawnień decyzyjnych na rzecz niewładczego podmiotu - Komisji Stypendialnej, jest niezgodne z art. 11a i art. 30 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP. Tym samym należy uznać, że określenie niewłaściwego trybu przyznawania stypendium w uchwale, pozbawia ją elementu obligatoryjnego, a tym samym dyskwalifikuje ją w całości.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć również, że Rada Miejska w Sosnowcu w sposób niezgodny z prawem - za jedno z podstawowych kryteriów, które muszą spełniać uczniowie i studenci ubiegający się o stypendium artystyczne - uznała stałe zameldowanie na terenie Miasta Sosnowiec (§ 1 Regulaminu).

Z przepisów prawa wyraźnie wynika, że wspólnotę samorządową gminy są z mocy prawa mieszkańcy gminy (art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Przez gminę bowiem, zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy należy rozumieć łącznie: określone terytorium i wspólnotę samorządową, którą tworzą mieszkańcy gminy. Wszelkie działania gminy mogą więc dotyczyć i być skierowane do jej mieszkańców. Jakikolwiek akty wydawane przez organy danej jednostki samorządu terytorialnego będą zatem kształtować sytuację prawną przede wszystkim osób fizycznych zamieszkujących na terenie tej jednostki (rzadziej tam znajdujących się lub przebywających) oraz osób prawnych i jednostek organizacyjnych mających tam swoje siedziby (rzadziej tam działających). Uchwała określająca zasady udzielania stypendiów dla uczniów i studentów z założenia więc powinna swoim zakresem obowiązywania obejmować mieszkańców gminy. Przy czym dla oceny tego, czy dana osoba może zostać uznana za mieszkańca danej gminy, koniecznym jest ustalenie jego miejsca zamieszkania. Z uwagi na fakt, że zamieszkanie jest typową instytucją prawa cywilnego, jedynie w oparciu o przesłanki zawarte w przepisach Kodeksu cywilnego można w sposób prawidłowy dokonać takiego ustalenia. Zameldowanie (na pobyt stały czy czasowy) – jako instytucja prawa administracyjnego mająca związek z ewidencją ludności - może jedynie służyć pomocą w ustaleniu charakteru pobytu osoby na danym terenie. Jednakże nie może ono przesądzić o uprawnieniach członków wspólnoty samorządowej. Należy zwrócić uwagę, że przyjęcie przez Radę za kryterium decydujące o przyznaniu stypendium stałego zameldowania, może prowadzić do dyskryminowania pozostałych mieszkańców, zameldowanych na terenie Miasta Sosnowiec, ale jedynie na pobyt czasowy, a nawet takich, którzy w ogóle nie wywiązali się z obowiązku meldunkowego. Osoby takie bowiem, w świetle przepisów Kodeksu cywilnego, mogą być również uznane za mieszkańców powiatu i korzystać z przysługujących im z tego tytułu praw.

Tak też orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 9 listopada 2004 roku (sygn. akt II SA/GI 629/06 – publikowany w bazie orzeczeń) oraz wyroku z dnia 25 czerwca 2013r. (sygn. akt IV SA/GI 962/12 - publikowany w bazie orzeczeń) przyjmując, że wprowadzenie kryterium zameldowania na pobyt stały jako warunku ubiegania się o stypendium należało uznać za sprzeczne z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Naruszenie przez mieszkańców przepisów meldunkowych (często przecież z przyczyn zupełnie niezawinionych) nie może powodować dodatkowej sankcji (poza sankcjami ustawowymi) w postaci pozbawienia ich prawa do ubiegania się o stypendium.

Należy zatem stwierdzić, że przyjęcie przez Radę Miejską w Sosnowcu powyższej regulacji (§ 1 Regulaminu) pozbawia z góry i w sposób nieuprawniony określoną kategorię mieszkańców prawa do brania udziału w życiu społeczności lokalnej, co z kolei w sposób istotny narusza art. 32 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości jest uzasadnione i konieczne.

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 Sosnowcu,
- 2) a/a