

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.225.2016.ASz
z dnia 22 lipca 2016 r.

Rada Powiatu Krośnieńskiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz.U.2016.814, dalej u.s.p.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XV/126/2016 Rady Powiatu Krośnieńskiego z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad trybu przyznawania oraz rodzajów i wysokości nagród i stypendiów za osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania lub ochrony kultury oraz opieki nad zabytkami.

Uzasadnienie

Na sesji 23 czerwca 2016 r. Rada Powiatu Krośnieńskiego podjęła uchwałę Nr XV/126/2016 w sprawie określenia szczegółowych zasad trybu przyznawania oraz rodzajów i wysokości nagród i stypendiów za osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania lub ochrony kultury oraz opieki nad zabytkami.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 27 czerwca 2016 r.

Rada Powiatu Krośnieńskiego podjęła przedmiotową uchwałę m.in. na podstawie art. 7a ust. 3 i art. 7b ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity Dz.U.2012.406 ze zm., dalej u.o.p.d.k.). W myśl art 7a ust. 1 i art. 7b ust. 1 ww. ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i przyznawać doroczne nagrody za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury oraz przyznawać stypendia osobom zajmującym się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami. Stosownie zaś do ust. 3 każdego wskazanego przepisu, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określają szczegółowe warunki i tryb przyznawania nagród, biorąc pod uwagę charakter działalności osoby fizycznej lub prawnej lub rangę osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej oraz upowszechniania lub ochrony kultury oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania stypendiów, mając na uwadze wspieranie rozwoju umiejętności artystycznych oraz upowszechnianie kultury i opieki nad zabytkami.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 7a ust. 3 oraz art. 7b ust. 3 u.o.p.d.k. Jest oczywiste, że wszystkie elementy wskazane w ww. przepisach kompetencyjnych stanowią elementy obligatoryjne uchwały, wyznaczając jednocześnie granice upoważnienia, które rada powiatu ma obowiązek respektować.

Natomiast w § 3 Regulaminu określającego szczegółowe zasady trybu przyznawania oraz rodzaj i wysokość nagród i stypendiów za osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania lub ochrony kultury oraz opieki nad zabytkami (dalej Regulamin), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, rada powiatu określiła rodzaj i wysokość nagród i stypendiów, wskazując w ust. 1, że podstawę ustalenia wysokości nagrody i stypendium stanowi kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę ogłaszana w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w drodze obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów, w terminie do dnia 15 września każdego roku, zwanej dalej „podstawą”. Następnie w ust. 2 wskazano, że nagroda może być przyznana w wysokości do 1,5-krotności podstawy dla osób fizycznych i 3-krotności podstawy dla osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, a w ust. 3 wskazano, że wysokość stypendium wynosi do 1,5-krotności podstawy. Jednocześnie w § 3 ust. 6 Regulaminu zapisano, że m.in. o wysokości nagród i stypendiów decyduje każdorazowo Zarząd Powiatu Krośnieńskiego.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje w części dotyczącej określenia przez radę powiatu wysokości stypendiów nie stanowią wypełnienia delegacji ustawowej, o której mowa w art. 7b ust. 3 u.o.p.d.k., z kolei w części dotyczącej określenia wysokości nagród, stanowią przekroczenie delegacji

ustawowej, o której mowa w art. 7a ust. 3 u.o.p.d.k., albowiem powyższy przepis nakłada na radę powiatu obowiązek określenia warunków i trybu przyznawania nagród, nie uprawniając, jak ma to miejsce w art. 7b ust. 3 u.o.p.d.k., do określenia ich wysokości.

Odnosząc się do sposobu określenia wysokości stypendiów należy zauważyć, że delegacja ustawowa nie zawiera precyzyjnych uregulowań odnośnie tego, w jaki sposób rada powiatu powinna to uczynić. Uznać zatem należy, że to do rady powiatu należy uprawnienie wyboru formy tegoż wskazania, przy czym określenie wysokości stypendium musi być dokonane w taki sposób, aby nie pozostawić luzu decyzyjnego zarządowi powiatu co do ostatecznej wysokości przyznanego stypendium w odniesieniu do każdego ze stypendystów. Natomiast poprzez określenie mnożnika (podstawy) oraz maksymalnej wysokości stypendium, rada powiatu de facto scedowała na zarząd powiatu decyzję odnośnie wysokości stypendium, co znajduje potwierdzenie w zapisie § 3 ust. 6 Regulaminu. Działanie takie należy uznać za nieuprawnione w świetle art. 7b ust. 3 u.o.p.d.k., zgodnie z którym to rada powiatu jest odpowiedzialna za określenie wysokości stypendium i nie może tego obowiązku subdelegować na organ wykonawczy powiatu. Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko przedstawione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach z wyroku z 25 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 962/12, LEX nr 1799843.

Z kolei odnośnie ustalenia przez radę powiatu wysokości nagród, organ nadzoru wskazuje, że łączna wykładania przepisów art. 7a ust. 3 oraz art. 7b ust. 3 u.o.p.d.k. prowadzi do wniosku, że dla ustawodawcy określenie wysokości nagrody nie stanowi ani warunku, ani trybu ich przyznawania, do określenia których rada powiatu została zobowiązana. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że w przypadku stypendiów ustawodawca dodatkowo wprowadził obowiązek określenia ich wysokości, niezależnie od tego, że rada powiatu obowiązana jest również do określenia warunków i trybu ich przyznawania. Uznanie zatem, że na podstawie art. 7a ust. 3 u.o.p.d.k. rada powiatu posiada kompetencję do określenia wysokości nagród jest nie do pogodzenia z założeniem o racjonalności ustawodawcy. Gdyby bowiem ustawodawca chciał, aby to rada powiatu określała wysokość nagród, wskazałby to w przepisie kompetencyjnym, jak to ma miejsce w przypadku art. 7b ust. 3 u.o.p.d.k. w odniesieniu do stypendiów.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa. Ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały. W ramach tego upoważnienia rada powiatu ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą, która powinna być adekwatna do zakresu delegacji ustawowej udzielonej radzie, jak również staranna i jednoznaczna.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca również uwagę na inne mankamenty badanej uchwały.

W § 2 ust. 2 Regulaminu rada powiatu określiła otwarty katalog podmiotów, które indywidualnie bądź zespołowo mogą otrzymać nagrodę. Organ nadzoru zwraca uwagę, że ustawodawca w art. 7a ust. 2 u.o.p.d.k. wskazał, że nagrody mogą być przyznawane osobom fizycznym lub prawnym, a także innym podmiotom na podstawie oceny całokształtu działalności lub osiągnięć o istotnym znaczeniu. Następnie w § 1 ust. 1 Regulaminu rada powiatu doprecyzowała powyższy zapis, uzależniając uzyskanie nagrody przez osobę fizyczną od bycia mieszkańcem Powiatu Krośnieńskiego lub promowania Powiatu Krośnieńskiego swoją działalnością w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania lub ochrony kultury w przypadku pozostałych osób fizycznych, natomiast w przypadku osób prawnych i innych podmiotów od posiadania siedziby na terenie Powiatu Krośnieńskiego. W ocenie organu nadzoru użycie przez radę powiatu zwrotu „w szczególności” może w sposób nieuprawniony promować podmioty tam wskazane, co godzi w zasadę równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji wynikającą z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji (Wszyscy są wobec

prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny). Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała winna traktować wszystkie podmioty, o których mowa w art. 7a ust. 2 u.o.p.d.k., na tych samych zasadach.

Następnie w § 2 ust. 3 Regulaminu rada powiatu określiła, że: *„Stypendium będzie przyznawane w szczególności w związku z: 1) zorganizowaniem wystawy lub wernisażu, 2) wykonaniem określonego dzieła, 3) zrealizowaniem zamierzenia artystycznego, twórczego, popularyzatorskiego, konserwatorskiego lub innego, 4) organizowaniem przedsięwzięcia lub przygotowaniem publikacji mającej na celu upowszechnianie kultury”*.

Poprzez użycie zwrotu „w szczególności”, jak również „lub innego” w pkt 3 rada powiatu wskazała tylko przykładowe formy działalności, które będą uprawniały do ubiegania się o stypendium. Oznacza to faktyczne pozostawienie luzu decyzyjnego zarządowi powiatu, który będzie mógł przyznać stypendium również w związku z innymi przedsięwzięciami. Zdaniem organu nadzoru należy to uznać za nieuprawnioną subdelegację uprawnień, albowiem zgodnie z normą kompetencyjną zawartą w art. 7b ust. 3 u.o.p.d.k., to rada powiatu jest zobowiązana do określenia szczegółowych warunków przyznawania stypendium, a zatem warunków precyzyjnych, dokładnych, wykluczających jakąkolwiek dowolność. Jeżeli akt o randze ustawy zawiera upoważnienie do stanowienia prawa i określa organ właściwy do wydania tego aktu oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania, 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.

Z kolei w § 3 ust. 5 Regulaminu rada powiatu określiła, że: *„Zarząd Powiatu Krośnieńskiego określa pulę środków finansowych przeznaczonych na nagrody i stypendia w danym roku”*. Organ nadzoru wskazuje, że odpowiednie środki na nagrody i stypendia muszą być zabezpieczone w budżecie gminy, którego uchwalenie zgodnie z art. 12 pkt 5 u.s.p. należy do wyłącznej właściwości rady powiatu. W konsekwencji, to rada powiatu uchwalając budżet na dany rok powinna uwzględnić środki na ten cel. Powyższe znajduje potwierdzenie w zapisie § 2 uchwały, zgodnie z którym *„Nagrody i stypendia finansowane są z budżetu Powiatu Krośnieńskiego”*.

Kolejno w § 3 ust. 7 Regulaminu rada powiatu określiła, że: *„Wydział Inwestycji, Rozwoju i Spraw Społecznych Starostwa Powiatowego w Krośnie Odrzańskim zobowiązany jest do opublikowania informacji o możliwości ubiegania się o nagrodę lub stypendium na stronie internetowej Powiatu Krośnieńskiego www.powiatkrosnienski.pl, a także do poinformowania jednostek samorządu terytorialnego z terenu Powiatu Krośnieńskiego, co najmniej na 30 dni przed upływem terminu złożenia wniosku”*.

Rada powiatu nie może wskazywać wydziału odpowiedzialnego za realizację konkretnych zadań związanych z przyznawaniem nagród i stypendiów za osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania lub ochrony kultury oraz opieki nad zabytkami. Zgodnie bowiem z art. 32 ust. 1 u.s.p. zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu, natomiast w myśl art. 32 ust. 2 pkt 2 u.s.p., to do kompetencji organu wykonawczego należy określenie sposobu wykonywania uchwał, przez co należy rozumieć również wskazanie wydziału Starostwa Powiatowego, który będzie odpowiedzialny za realizację konkretnych zadań. Ponadto organizację i zasady funkcjonowania Starostwa określa regulamin organizacyjny, uchwalony przez zarząd powiatu (por. art. 32 ust. 2 pkt 6 u.s.p.). Oznacza to, że rada powiatu wskazując wydział wkroczyła w kompetencje, które należą do zarządu powiatu lub starosty na mocy art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz.U.2016.902).

Zgodnie z § 3 ust. 9 Regulaminu: *„Powiat Krośnieński nie ponosi odpowiedzialności za usługi pocztowe, kurierskie lub usługi poczty elektronicznej, z których korzystają wnioskodawcy i kandydaci. Powiat Krośnieński nie ponosi również odpowiedzialności za szkody spowodowane niepodaniem lub podaniem błędnych danych we wniosku”*.

Uregulowanie to wykracza poza zakres upoważnienia zawarty w art. 7a ust. 3 i art. 7b ust. 3 ww. ustawy. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub innej osoby prawnej wykonującej władzę publiczną została uregulowana przez ustawodawcę w art. 417 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz.U.2016.380 ze zm.). Z uwagi na powyższe, istotnym naruszeniem prawa jest wyłączenie przez radę powiatu odpowiedzialności Powiatu Krośnieńskiego za wskazane powyżej szkody w akcie prawa miejscowego, w sytuacji, gdy ustawodawca w akcie hierarchicznie wyższym przesądził o odpowiedzialności odszkodowawczej jednostki samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej.

W ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo również pkt 6 Wniosku o przyznanie nagrody za osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania lub ochrony kultury, stanowiącego załącznik nr 1 do Regulaminu, w części: „*oraz do bezpłatnego wykorzystania fragmentów lub całości materiałów udostępnionych we wniosku lub ich publikowania w celach promocyjnych przez Powiat Krośnieński, wg określonego wzoru*”.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jednolity Dz.U.2016.666 ze zm., dalej u.p.a.p.p.) przedmiotem prawa autorskiego jest każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiegokolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia (utwór). Ustawodawca w ust. 2 zawarł typowe przykłady utworów, przy czym katalog ten nie ma charakteru zamkniętego. Z kolei stosownie do przepisu art. 17 u.p.a.p.p. twórcy przysługuje wyłączne prawo do korzystania z utworu i rozporządzania nim na wszystkich polach eksploatacji oraz do wynagrodzenia za korzystanie z utworu.

Materiał, o którym mowa w pkt 6 wniosku faktycznie stanowi utwór będący przedmiotem prawa autorskiego. Należy podkreślić, że majątkowe prawo autorskie jest cywilnym prawem podmiotowym o charakterze bezwzględnym. Kwestie związane z wyrażeniem zgody przez autorów na wykorzystanie ich utworów jest regulowane przepisami ww. ustawy. Zgoda na korzystanie z utworu następuje w drodze umowy cywilnoprawnej (por. art. 41 u.p.a.p.p.). W świetle powyższego, za niedopuszczalne należy uznać uzyskanie przez Powiat Krośnieński prawa do bezpłatnego wykorzystania fragmentów lub całości materiałów oraz ich publikowania w celach promocyjnych na mocy aktu prawa miejscowego.

Z tych samych względów za istotnie naruszające prawo należy uznać zapisy: Oświadczenia, stanowiącego załącznik do ww. wniosku, w części: „*oraz do bezpłatnego wykorzystania fragmentów lub całości materiałów udostępnionych we wniosku lub ich publikowania w celach promocyjnych przez Powiat Krośnieński*”, pkt 7 Wniosku o przyznanie stypendium za osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej, opieki nad zabytkami lub upowszechniania kultury, stanowiącego załącznik nr 2 do Regulaminu w części: „*oraz do bezpłatnego wykorzystania fragmentów lub całości materiałów udostępnionych we wniosku lub ich publikowania w celach promocyjnych przez Powiat Krośnieński, wg określonego wzoru*” oraz Oświadczenia, stanowiącego załącznik do ww. wniosku, w części: „*oraz do bezpłatnego wykorzystania fragmentów lub całości materiałów udostępnionych we wniosku lub ich publikowania w celach promocyjnych przez Powiat Krośnieński*”.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z § 29 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jednolity Dz.U.2016.283), uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych uchwały. W załącznikach do uchwały zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. W świetle powyższego, w załączniku do aktu prawa miejscowego nie powinno zamieszczać się treści merytorycznych, podstawowych.

Co istotne, Regulamin określający szczegółowe zasady trybu przyznawania oraz rodzaj i wysokość nagród i stypendiów za osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania lub ochrony kultury oraz opieki nad zabytkami, będący załącznikiem do uchwały, sam następnie zawiera dwa załączniki (tj. wnioski), zawierające kolejne załączniki (tj. oświadczenia). Powyższe niewątpliwie negatywnie wpływa na przejrzystość całego aktu.

Odnosząc się do wskazanych powyżej zarzutów należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Jednocześnie normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, albowiem zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 25/99, OTK 2000/5/141).

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 u.s.p. stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady powiatu wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek