



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.830.2020

Katowice, dnia 30 września 2020 r.

**Rada Miasta Częstochowy**

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 448.XXXII.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania stypendiów dla osób zajmujących się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury i opieką nad zabytkami oraz ustalenia wysokości tych stypendiów, w całości, jako sprzecznej z art. 7b ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 poz. 194), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji RP.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2020 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 448.XXXII.2020 w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania stypendiów dla osób zajmujących się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury i opieką nad zabytkami oraz ustalenia wysokości tych stypendiów. Regulamin przyznawania stypendiów artystycznych stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej Regulaminem. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 31 sierpnia 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 7b ust. 3 ustawy.

Przywołany przez Radę w podstawie prawnej badanej uchwały przepis art. 7b ustawy stanowi, że *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 (ust.1). 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 (ust. 2). 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 (ust. 2a). 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 (ust. 3).

Wskazany wyżej przepis ustawy jest normą o charakterze *iuris cogentis* 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 natomiast którejkolwiek z przesłanek w nim zawartych skutkuje bezwzględną nieważnością uchwały. Przyznanie jej takiego charakteru przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień w sposób jasny i precyzyjny. Akty prawa miejscowego będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego 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 znajdują zastosowanie musi nastąpić zgodnie z wytycznymi zawartymi w przepisie upoważniającym i 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 bezwzględnym obowiązkiem, od którego wskazany organ nie może się uchylić.

Tymczasem w opinii organu nadzoru określenie wysokości stypendium w przedmiotowej uchwale, a więc jednego z obligatoryjnych jej elementów, nie spełnia wymogów zasad prawidłowej legislacji. Przepisem § 6 ust. 3 Regulaminu zawarto postanowienie, zgodnie z którym: *Stypendium może być przyznane w minimalnej wysokości 2.000 zł brutto, a maksymalne w wysokości 5.000 zł brutto*. Rada zatem określiła jedynie „widelkowo” górną i dolną granicę wysokości stypendium, pozostawiając kompetencję ustalenia właściwej wysokości stypendium organowi wykonawczemu, tu: Prezydentowi Miasta Częstochowa. Przy czym Rada wskazała również w § 6 ust. 2 Regulaminu, że *Komisje proponują wysokość stypendium w oparciu o status wnioskodawcy oraz analizę wskazanego celu artystycznego, którego realizacji miałyby służyć stypendium*. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie wyczerpuje więc w pełni dyspozycji przepisu art. 7b ust. 3 ustawy, nie zawiera ona minimum postanowień, które zgodnie z zapisem ustawowym powinna określać. Przyjęte przez Radę postanowienia określają jedynie dolny i górny próg stypendium, a nie jak tego wymaga ustawa – jego ostateczną wysokość. Wysokość stypendium zatem będzie znana jedynie organowi wykonawczemu i to dopiero na końcowym etapie przyznawania tego stypendium. Sytuacja taka w świetle unormowań ustawowych i przyznanej organowi stanowiącemu 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 być przede wszystkim znane ich adresatom. Wysokość stypendium więc 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. Na konieczność precyzyjnych zabiegów legislacyjnych wskazuje sam przepis art. 7b ust. 3 ustawy – wymaga on, aby uchwała obok innych elementów, określała wysokość stypendium. Gdyby w zamyśle ustawodawcy organ stanowiący w zakresie regulacji dotyczących określenia wysokości stypendiów miałby posiadać pewną swobodę normotwórczą, posłużyłby się on zapewne do tego celu odpowiednim instrumentem języka prawnego. Jednakże wobec jasnego i konkretnego brzmienia tego przepisu „widelkowe” określenie wysokości stypendium należy uznać za niedopuszczalne. Tym samym należy stwierdzić, że nieprawidłowe określenie wysokości, a właściwie brak tego określenia, pozbawia uchwałę elementu obligatoryjnego przesądzającego o jej zgodności z prawem (por. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2003 roku, sygn. akt II SA/Ka 472/03, niepubl.). Przepis art. 7b ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jest bowiem normą o charakterze *iuris cogentis*, co oznacza, że niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim wyrażonych skutkuje zawsze bezwzględnie nieważnością aktu wydanego na jego podstawie. W ocenie organu nadzoru, analizowana uchwała nie wypełnia prawidłowo dyspozycji przepisu art. 7b ust. 3 ustawy, co równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa, wpływającym na negatywną ocenę legalności całości uchwały.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć również, że z treści uchwalonego przez Radę Miasta Regulaminu wynika, iż stypendia przeznaczone są dla osób zajmujących się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami, które w roku przyznawania stypendium ukończyły nie więcej niż 30 lat i są związane z Częstochową. Związek z Częstochową oznacza zamieszkiwanie na terenie miasta w rozumieniu art. 25 ustawy Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (t.j. Dz.U. 2019.1145) lub pobieranie nauki na terenie miasta Częstochowy (§ 1 Regulaminu). Takie nieuprawnione zawężenie kręgu osób uprawnionych do otrzymania stypendium w ocenie organu nadzoru w sposób istotny narusza cytowany wyżej art. 7b ustawy. Przepis ten wskazuje w sposób jednoznaczny, iż stypendia przyznaje się osobom zajmującym się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami (art. 7b ust. 1 ustawy). Kompetencja zawarta w przepisie art. 7b ust. 3 ustawy upoważnia radę gminy jedynie do określenia szczegółowych warunków, trybu przyznawania stypendiów oraz ich wysokości. Kompetencja ta nie obejmuje natomiast określania kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania stypendium. Istotnym jest bowiem, iż taki krąg osób uprawnionych został wprost określony już przez samego ustawodawcę. Są nimi, tak jak wyżej wskazano, osoby zajmujące się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury i opieką nad zabytkami. Rada Miasta Częstochowy ograniczając krąg osób uprawnionych do otrzymania stypendium tylko do osób które ukończyły nie więcej niż 30-lat, przekroczyła zatem granice delegacji ustawowej.

Organ nadzoru kwestionuje również zasadność funkcjonowania Komisji ds. opiniowania wniosków o przyznanie stypendium (w poszczególnych dziedzinach) powoływanych zarządzeniem Prezydenta Miasta Częstochowy. W tym miejscu należy wskazać na rozdział kompetencji, znajdujący umocowanie w art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Skoro ustawa zasadnicza wyodrębnia organy stanowiące i wykonawcze, to jako zasadę należy przyjąć, że kompetencje, jakie zostały przyznane ustawowo jednemu z tych organów, nie mogą być realizowane przez drugi z nich. Rozróżniając organy wykonawcze i stanowiące jednostek samorządu

terytorialnego, Konstytucja pozostawia tymże jednostkom kompetencje do kształtowania ich ustroju wewnętrznego w granicach określonych przez ustawy. Powyższy podział został uszczegółowiony w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, która w art. 15 określa, że organem stanowiącym jest rada gminy, natomiast organem wykonawczym jest wójt (art. 30). Zgodnie z określonym ustawowo zakresem właściwości, rada gminy, jako organ kolegialny, jest uprawniona do podejmowania działań związanych jedynie ze stanowieniem lub kontrolą, nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału kompetencji organów samorządowych. Należy więc stwierdzić, że uchwała zobowiązująca Prezydenta Miasta do podjęcia określonego działania, w sferze realizacji ustalonego i wyznaczonego przez radę gminy zadania, wkracza w istocie w kompetencje organu wykonawczego gminy. Każda ingerencja rady w sferę wykonawczą pozbawiona jest podstaw prawnych.

Mając na względzie powyższe rozważania, należy zauważyć, że mocą § 3 ust. 3 i ust. 4 Regulaminu ustanowiono Komisję ds. opiniowania wniosków, która wprawdzie jest powoływana przez Prezydenta, jednak Rada poprzez sam obowiązek powołania takiej komisji, z góry narzuciła organowi wykonawczemu sposób w jaki będzie wykonywał przedmiotową uchwałę, jak również Rada przyznała ww. Komisji odpowiednie uprawnienia i zadania do realizacji (§ 3 ust. 3, ust. 6, § 6 ust. 2 Regulaminu). Takie działanie przekracza upoważnienie ustawowe udzielone Radzie Miasta i stoi w sprzeczności z delegacją ustawową.

Z treści § 7 ust. 1 Regulaminu wynika, że stypendia przyznawane są w trybie konkursu ogłaszanego przez Prezydenta Miasta Częstochowy. Z kolei w § 7 ust. 3 Regulaminu Rada określiła, że ogłoszenie o konkursie zawiera informację o: 1) przedmiocie konkursu, 2) terminie i miejscu składania wniosków, 3) warunkach udziału w konkursie, 4) procedurze i terminie rozstrzygnięcia konkursu. Zgodnie z § 7 ust. 4 Regulaminu wskazano, że do ogłoszenia o konkursie załącza się: 1) wzór wniosku o przyznanie stypendium, 2) regulamin konkursu.

Skoro przepis ustawy zawiera delegację dla rady to nie może ona tych kompetencji scedować na organ wykonawczy gminy. Należy bowiem zauważyć, iż uchwała jako akt wykonawczy oparty na ustawie, nie może zawierać subdelegacji kompetencji, jeżeli ustawa wprost takiej możliwości nie przewiduje. Tym samym, jeżeli Rada Miasta została uprawniona do unormowania szczegółowych warunków i trybu przyznawania stypendiów, powinna uczynić to w przedmiotowej uchwale w sposób zupełny i nie mogą one wynikać z ogłoszenia Prezydenta Miasta.

Uchwała jako akt prawa miejscowego winna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat danego przepisu wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis (Prezydent Miasta Częstochowy, jako organ wykonawczy), wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Podkreślić należy, że subdelegacja kompetencji prawotwórczych w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalna (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46). Tak jak nie jest dopuszczalne w państwie prawnym zamieszczanie w rozporządzeniu, jako akcie wykonawczym, upoważnienia do podejmowania

określonych działań przez inny podmiot i wyposażanie go w kompetencje wykonawcze, tak też nie jest to dopuszczalne w uchwałach organów samorządu terytorialnego. Jeżeli bowiem akt o randze ustawy zawiera upoważnienie do stanowienia prawa, określa organ właściwy do wydania tego aktu i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące jego treści, to regulacja na poziomie aktu wykonawczego nie może przekazywać powierzonych ustawą kompetencji innym podmiotom. Nie może ich również upoważnić do uściślenia, czy syntetyzowania przepisów (por. wyrok NSA 9 marca 1994 r., sygn. akt II SA 1373/93 Prokuratura i Prawo 1995/5/61; wyrok NSA z 23 października 1992 r., sygn. akt II SA/Wr 1057/92 ONSA 1992/3-4/94, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2008 roku, sygn. akt IV SA/GL 456/08, publikowany w bazie orzeczeń).

W dalszej kolejności, Rada w treści § 5 ust. 3 Regulaminu wskazała, że Stypendia wypłacane są jednorazowo *w ramach środków przeznaczonych na ten cel w uchwale budżetowej na dany rok, a w § 5 ust. 4 Regulaminu zawarto zastrzeżenie, że W przypadku braku środków finansowych przeznaczonych na stypendia, nie będą one przyznawane w danym roku budżetowym.* W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z przepisu art. 7b ust. 3 ustawy. Zauważyć należy, że z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że w jej treści nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na kolejne nieprawidłowości w przedmiotowej uchwale. Rada Miasta Częstochowy w treści regulaminu posługuje się pojęciami niedookreślonymi, tj.:

- „program stypendialny”, „projekt stypendialny”, o których mowa w § 4 Regulaminu,
- „Fundator”, o którym mowa w § 6 ust. 1 Regulaminu,
- „status wnioskodawcy”, o którym mowa w § 6 ust. 2 Regulaminu,
- „cel artystyczny”, o którym mowa w § 6 ust. 2 Regulaminu,
- „opiekun artystyczny”, o którym mowa w § 8 ust. 2 pkt 3 Regulaminu

Wyżej wskazanych pojęć niedookreślonych, nie da się skonkretyzować nawet sięgając do pozostałych przepisów uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. nr 100, poz. 908), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Takiego przymiotu zrozumiałości norm określonych w § 4, § 6 ust. 1 i ust. 2 oraz § 8 ust. 2 pkt 3 Regulaminu nie można im przypisać. Bez dostatecznego skonkretyzowania i wyjaśnienia ww. pojęć użytych w treści regulaminu, godzi w zasadę poprawnej (przyzwoitej) legislacji, stanowiącej element reguły demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Wymaga wskazania także, iż § 9 Regulaminu jest sprzeczny z art. 7b ust. 3 ustawy. W treści wskazanego powyżej paragrafu Regulaminu określono kwestie dotyczące obowiązków nałożonych na osobę, której zostanie przyznane stypendium, regulacje związane z realizacją programu stypendialnego. W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta nie posiada kompetencji do regulowania w drodze przedmiotowej uchwały wyżej wskazanych kwestii.

Ponadto, § 10 Regulaminu jest również sprzeczny z ww. przepisem ustawy. W treści wskazanego przepisu określono, iż *Decyzje w sprawie przyznania stypendiów podaje się do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej Urzędu Miasta Częstochowy*. W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta nie posiada kompetencji do regulowania ww. kwestii w przedmiotowej uchwale. Treści § 9 i § 10 Regulaminu nie sposób zaliczyć do szczegółowych warunków i trybu przyznawania stypendiów osobom zajmującym się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury oraz opieką nad zabytkami.

Konkludując, Rada Miasta Częstochowy w nieprawidłowy sposób zrealizowała normę kompetencyjną z przepisu art. 7b ust. 3 ustawy, co oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 448.XXXII.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania stypendiów dla osób zajmujących się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury i opieką nad zabytkami oraz ustalenia wysokości tych stypendiów - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. 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.

**Z up. Wojewody Śląskiego**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego