



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017r. poz. 1875 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/401/2017 Rady Miasta Ustroń z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia i przyznawania dorocznych nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury w części § 3, § 9 ust. 4 i § 11 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 7a ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 862).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Ustroń ustanowiła doroczne nagrody za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury oraz określiła warunki i tryb ich przyznawania.

Przepisem § 3 załącznika do uchwały Rada Miasta określiła krąg podmiotowy uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie nagrody. Przepisem § 9 ust. 4 załącznika do uchwały Rada przewidziała z kolei, że decyzja o przyznaniu nagrody podjęta przez Burmistrza Miasta Ustroń jest ostateczna i nie przysługuje od niej zażalenie. Wreszcie unormowaniami § 11 załącznika Rada rozstrzygnęła o zasadach wręczania nagród.

W ocenie organu nadzoru uchwała ta jest sprzeczna z prawem.

Podstawę do podjęcia uchwały w powyższej materii stanowi przepis art. 7a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zgodnie z jego treścią 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 (ust. 1). Nagrody mogą być przyznawane osobom fizycznym lub prawnym, a także innym podmiotom na podstawie oceny całokształtu działalności lub osiągnięć o istotnym znaczeniu (ust. 2). 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 (ust. 3).

Biorąc pod uwagę regulację ustawową art. 7a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, jak również regulację samej uchwały uznać należy, iż za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury nosi cechy rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przedmiotem postępowania administracyjnego jest konkretna sprawa, w której organ administracji jest władny, a jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu.

Artykuł 1 pkt 1 kpa wprost wskazuje, iż przepisy tej ustawy normują postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Zgodnie zaś z art. 104 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Z powyższego wynika, iż jedyną właściwą formą zakończenia postępowania administracyjnego jest wydanie decyzji administracyjnej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 grudnia 2012 r. sygn. akt II SA/Lu 935/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 listopada 2014 r. sygn. akt. III SA/Gl 878/14 - wyrok WSA w Gliwicach).

Przez decyzję administracyjną bowiem „należy rozumieć jednostronne i władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, skierowane do konkretnego zewnętrznego adresata, rozstrzygające sprawę indywidualną tegoż adresata, podjęte w trybie przewidzianym przez Kodeks postępowania administracyjnego oraz posiadające formę i strukturę ustaloną przez prawo procesowe” (Komentarz do art. 104, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, dr Robert Kędziora, 2014 C.H. Beck).

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Jak bowiem podniósł Sąd w swym wyroku z dnia 31 sierpnia 1984 r. „w wypadku gdy uprawnienie strony nie powstaje bezpośrednio z mocy prawa, lecz w wyniku konkretyzacji normy prawnej, organ administracji państwowej - jeżeli nie jest przewidziana inna forma jego działań - obowiązany jest dokonać tej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej” (por. wyrok NSA w wyr. z 31.8.1984 r. sygn. akt SA/WR 430/84, OSPiKA 1986, Nr 9, poz. 176). Podobne stanowisko zajęła również doktryna twierdząc, iż „jeżeli zatem istnieje wątpliwość co do formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy przyjąć, że powinna być załatwiona w drodze decyzji administracyjnej, jednakże koniecznym warunkiem przyjęcia takiego domniemania jest ustalenie, że istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia” (A. Wróbel, w: Jaśkowska, Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz, 2000r, s. 569). Przepisy prawa materialnego mogą przewidywać formę załatwienia danej sprawy administracyjnej nie tylko w sposób bezpośredni, przez wyraźne wskazanie, iż w sprawie wydawana jest decyzja administracyjna albo że do rozpoznania sprawy stosuje się przepisy kpa, ale także w sposób pośredni, na przykład przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu administracji publicznej do rozstrzygania sprawy, np. "nakłada obowiązek", "przyznaje prawo" lub „tego prawa pozbawia”.

Procedura w sprawie przyznania nagród składa się z trzech klasycznych faz postępowania administracyjnego. Rozpoczyna się ona złożeniem wniosku, następnie ma miejsce jego rozpoznanie i wreszcie kończy się wydaniem stosownego rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcie wydane w toku tej procedury ma charakter władczy i jednostronny. Wiąże ono organ administracji wydający decyzję o przyznaniu lub o odmowie przyznania nagród, z osobą fizyczną, do której jest kierowana ta decyzja – i która w konsekwencji tego związania, staje się stroną postępowania administracyjnego.

Tym samym czynność przyznania nagrody, winna zostać zakończona decyzją administracyjną, która na zasadach ogólnych podlega zaskarżeniu. Tym samym pozbawiając, przepisem § 9 ust. 4 załącznika do uchwały, osób uprawnionych - strony - prawa odwołania się od decyzji, Rada Miasta naruszyła art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego, zawierający fundamentalną zasadę postępowania administracyjnego – zasadę dwuinstancyjności (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 lutego 2017 roku, sygn. akt III SA/Gl 1206/16, publikowany w CBOSA).

W kontekście powyższych zarzutów należy zwrócić uwagę na nieprawidłowość unormowania § 3 załącznika do uchwały formułującego katalog podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie nagrody. W ocenie organu nadzoru unormowanie to narusza w sposób istotny art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Za niezgodne z prawem należy również uznać unormowanie § 11 załącznika do uchwały. Wobec wyraźnej i konkretnej normy prawnej określonej art. 7a ust. 3 ustawy, upoważniającej do określenia w uchwale jedynie szczegółowych warunków i trybu przyznawania dorocznych nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury, unormowania uchwały w przedmiocie zasad wręczania takich nagród wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Nr XXXIII/401/2017 Rady Miasta Ustroń z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia i przyznawania dorocznych nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury we wskazanym zakresie w sposób istotny narusza prawo, co czyni stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części określonej w petitum rozstrzygnięcia uzasadnionym i koniecznym.

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

1) Rada Miasta Ustroń

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak