

UCHWAŁA NR XXXIV/437/2018
RADY MIASTA USTROŃ

z dnia 22 lutego 2018 r.

w sprawie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego

Na podstawie art.18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.)

Rada Miasta Ustroń uchwala:

§ 1.

Wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 2 lutego 2018r. nr NPII.4131.1.55.2018, stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIII/401/2017 Rady Miasta Ustroń z dnia 21 grudnia 2017r. 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 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tj. Dz.U. z 2017r., poz. 862) - jak w załączniku do niniejszej Uchwały.

§ 2.

Wykonanie uchwały powierza Burmistrzowi Miasta.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta

Artur Kluz

Załącznik do Uchwały Nr XXXIV/437/2018
Rady Miasta Ustroń
z dnia 22 lutego 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2
44-101 Gliwice

za pośrednictwem

Wojewody Śląskiego
Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
ul. Jagiellońska 25
43-032 Katowice

Skarżący:

Miasto Ustroń, Rynek 1, 43-450 Ustroń, reprezentowane przez Burmistrza Miasta

Organ, którego działanie jest przedmiotem skargi:

Wojewoda Śląski
ul. Jagiellońska 25
43-032 Katowice

Skarga

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 2 lutego 2018r. nr NPII.4131.1.55.2018, stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIII/401/2017 Rady Miasta Ustroń z dnia 21 grudnia 2017r. 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 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tj. Dz.U. z 2017r., poz. 862)

Działając w imieniu Miasta Ustroń zaskarżam w całości rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 2 lutego 2018r. nr NPII.4131.1.55.2018, stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIII/401/2017 Rady Miasta Ustroń z dnia 21 grudnia 2017r. 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 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tj. Dz.U. z 2017r., poz. 862)

oraz

wnoszę, na podstawie art.148 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, o uchylenie zaskarżonego aktu nadzoru, a nadto o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadnienie

Rada Miasta Ustroń podjęła Uchwałę nr XXXIII/401/2017 Rady Miasta Ustroń z dnia 21 grudnia 2017r. w sprawie ustanowienia i przyznawania dorocznych nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury (zwaną dalej „Uchwałą” lub „Regulaminem”). Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowił przepis art. 7a ustawy z dnia

25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tj. Dz.U. z 2017r., poz. 862) - dalej "ustawa".

Wojewoda Śląski w ramach przeprowadzonego nadzoru stwierdził nieważność uchwały we wskazanym wyżej zakresie.

Uzasadniając rozstrzygnięcie nadzorcze wskazał, że przyznanie nagrody za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury - dalej "nagroda", nosi cechy rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W związku z czym, czynność przyznania nagrody winna zostać zakończona decyzją administracyjną, która na zasadach ogólnych podlega zaskarżeniu.

Stanowiska organu nadzoru nie można podzielić.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż ustawodawca w art. 7a ustawy przyznał organowi stanowiącemu gminy kompetencje do ustanawiania i przyznawania nagród. Przy czym z normy tej nie można wywieść prawa do domagania się ani obowiązku organu do przyznania i ustanowienia takiej nagrody. Ustawodawca wyraźnie użył w tym przepisie słowa, iż organy „mogą ustanawiać i przyznawać” nagrody. W sytuacji gdy organ stanowiący uzna za celowe ustanowienie i przyznanie tego rodzaju nagród, zgodnie z dyspozycją art. 7a ust. 3 ustawy, określa w drodze uchwały szczegółowe warunki i tryb przyznania tych nagród. W związku z powyższym, już z samej konstrukcji prawnej powołanych przepisów wynika, iż procedura przyznania nagrody odbywa się według trybu określonego w uchwale rady miasta, a nie według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Organ nadzoru pominął przy tym istotny fakt, iż w celu wydania decyzji administracyjnej musi istnieć norma prawna - przepis prawa materialnego - na podstawie którego wydawana jest decyzja. W przedmiotowej sprawie podstawy takiej z pewnością nie stanowi przepis art. 7a ustawy ani tym bardziej ogólny przepis art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego. Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym nie wskazał jaki przepis prawa materialnego miałby stanowić podstawę prawną wydania decyzji, a należy przypomnieć, iż decyzja wydana bez podstawy prawnej obciążona jest wadą nieważności. Powyższe stanowisko potwierdza orzecznictwo sądowe wydane w analogicznej sprawie. W wyroku z dnia 11 marca 2010r. (sygn. akt II SA/Lu 72/10) WSA w Lublinie stwierdził, iż *stosownie bowiem do powołanego art. 7a ust. 1 ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i przyznawać doroczne nagrody za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony dóbr kultury. Organy samorządu terytorialnego w drodze uchwały określają szczegółowe zasady i tryb przyznawania nagród oraz ich wysokość. Z przepisu tego jednoznacznie wynika upoważnienie (delegacja) organu do wyboru, w jakiej formie przyznawana będzie nagroda. Sam tryb i zasady muszą być określone właśnie w uchwale. W zakresie pojęciowym "zasady i tryb przyznawania" mieści się kompetencja organu samorządowego (Sejmiku) do wskazania formy orzeczenia przyznającego nagrodę oraz organu samorządu województwa właściwego w tej sprawie (a więc np. uchwały zarządu województwa, jak w przedmiotowej uchwale Sejmiku). Wbrew stanowisku organu nadzoru upoważnieniu do wydawania decyzji administracyjnej nie można bowiem domniemywać. Prawną podstawę do wydawania aktów administracyjnych indywidualnych stanowią ustawowe przepisy prawa materialnego, a więc prawo budowlane, górnicze, wodne (...). Przepisy procedury odnoszą się jedynie do formy procesowej tych aktów, a wobec tego same przez się nie stanowią podstaw do ich wydania (por. B.Adamiak, J.Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2004, s. 459). Nie ulega zatem wątpliwości, iż w związku z faktem, że przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie wskazują wprost w jakiej formie może być przyznana nagroda za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony dóbr kultury, niedopuszczalne jest domniemanie, że właściwą formą ma być tutaj właśnie decyzja administracyjna.*

W świetle tych rozważań niezasadne jest stanowisko Wojewody odnośnie stwierdzenia nieważności §3 Regulaminu jako naruszającego 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. Przy czym organ nadzoru

nie wyjaśnia kto miałby być uprawniony do złożenia wniosku o przyznanie nagrody. Można domniemywać, w świetle stanowiska Wojewody, iż wniosek taki miałaby złożyć osoba ubiegająca się o nagrodę, ponieważ tylko ona posiadałaby interes w uzyskaniu takiej nagrody. Jednakże należałoby zadać kolejne pytanie o istnienie interesu prawnego w takim przypadku w rozumieniu art. 28 Kpa. Interes prawny powinien znajdować oparcie w przepisach prawa materialnego. Według wyroku NSA z dnia 22 lutego 1984 r. (I SA 1748/85, niepubl.): *"mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie którego można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby, albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby"*. Trudno wyobrazić sobie zastosowanie tego przepisu w sytuacji przyznawania nagród za osiągnięcia

w dziedzinie twórczości kulturalnej czy artystycznej. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 września 2010r., sygn. akt II OSK 1409/10 *brak podjęcia uchwały przewidzianej w art.7a u.dz.kult. nie daje nikomu możliwości skutecznego domagania się (środkami prawnymi, w tym – skargą na bezczynność) wydania uchwały i ustanowienia w danym województwie tego rodzaju nagrody*. Dalej słusznie Sąd podniósł, iż ogólne domniemanie załatwiania spraw w drodze decyzji administracyjnych zostało uchylone przez art.7a ustawy na rzecz aktów organów jednostek samorządu terytorialnego innych niż akty prawa miejscowego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art.3 § 2 pkt 6 P.p.s.a.). Sąd uznał za ważny i przekonujący argument, że charakter i funkcja nagrody wykluczają zastosowanie decyzji. Nagroda stanowi bowiem przejaw uhonorowania twórczych dokonań artysty, jak również — dokonań w dziedzinie upowszechniania i ochrony kultury. Artykuł 3 § 2 P.p.s.a. ustala, że autorytatywna wypowiedź organu administracyjnego na temat indywidualnej sytuacji prawnej może przybierać postać decyzji (pkt 1), postanowienia (pkt 2), czynności materialno-technicznej (pkt 4) bądź innego aktu organu samorządowego (pkt 6). Dlatego należy zgodzić się, ze zdaniem Sądu, że *decyzja administracyjna wraz z poprzedzającym ją jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym i tokiem instancji nie jest adekwatnym sposobem uhonorowania, wyrażenia uznania za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury*.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż zarzuty organu nadzoru o niezgodności wskazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym przepisów z powołanymi przepisami ustaw i Konstytucji RP są bezzasadne i rozstrzygnięcie nadzorcze winno ulec uchyleniu.