



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 3 lutego 2023 r.

Poz. 679

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.40.2023.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 3 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/427/22 Rady Miejskiej w Michałowie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia dorocznych Nagród Artystycznych Burmistrza Michałowa za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury.

UZASADNIENIE

W dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Michałowie podjęła uchwałę uchwały Nr XXXIX/427/22 w sprawie ustanowienia dorocznych Nagród Artystycznych Burmistrza Michałowa za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 stycznia 2023 r.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 31 stycznia 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Analiza formalnoprawna wykazała niewypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 7a ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

Zgodnie z art. 7a ust. 1 ww. ustawy: „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” „Nagrody mogą być przyznawane osobom fizycznym lub prawnym, a także innym podmiotom na podstawie oceny całokształtu działalności lub osiągnięć o istotnym znaczeniu” (art. 7a ust. 2 ustawy). Z kolei, zgodnie z ust. 3 ww. przepisu: „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 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.”

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera uchybienia w zakresie realizacji delegacji ustawowej. Wyżej wskazany przepis wskazuje elementy jakie uchwała rady gminy powinna zawierać, tj. określenie szczegółowych warunków i trybu przyznawania nagród. Tymczasem, w przedmiotowej uchwale brak jest określenia szczegółowych warunków przyznawania nagród. Treść załącznika do uchwały w § 1 pkt 2 Regulaminu, ogranicza się jedynie do regulacji o następującym brzmieniu: „*Nagrody Artystyczne przyznawane są za osiągnięcia w dziedzinie:*

- 1) *osiągnięcia artystyczne (film, fotografia, literatura, muzyka i śpiew, taniec, plastyka, teatr i sztuka estradowa);*
- 2) *upowszechniania kultury i edukacji kulturalnej zwiększającej świadomość mieszkańców Gminy Michałowo o lokalnym dziedzictwie kulturowym oraz działań i inicjatyw kulturalnych kierowanych do lokalnej społeczności lub wzbogacających ofertę kulturalną Gminy Michałowo;*
- 3) *osiągnięcia w dziedzinie ochrony dóbr kultury;*
- 4) *całokształt działalności na rzecz kultury”.*

Powyższego nie sposób uznać za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej w zakresie określenia szczegółowych warunków przyznawania nagród. Rada gminy, podejmując uchwałę na podstawie art. 7a ustawy powinna w sposób kompleksowy i precyzyjny określić za jakie osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury może zostać przyznana nagroda, czego - w ocenie organu nadzoru - w niniejszej uchwale brak.

Również w postanowieniach § 2 załącznika do uchwały mającego, w zamyśle uchwałodawcy, dotyczyć warunków i trybu przyznawania nagrody artystycznej nie znajduje się jakakolwiek regulacja w tym zakresie.

Określenie szczegółowych warunków przyznawania nagrody stanowi niezbędny element uchwały podjętej na podstawie art. 7a ustawy, a zatem brak regulacji w tym przedmiocie należy uznać za istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem judykatury, które organ nadzoru w pełni podziela, wielokrotnie podkreślano, że niepełna realizacja upoważnienia ustawowego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest istotnym naruszeniem prawa. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w prawomocnym wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 567/12, stwierdził, że: „rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje bowiem istotnym naruszeniem prawa”. Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 412/11: „niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę skutkuje ułomnością uchwały, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa”. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 września 2003 r. (sygn. akt II SA/Ka 1044/03), stwierdził również, iż brak wymaganego przepisami ustawy elementu składającego się na treść aktu realizującego delegację ustawową skutkuje uznaniem uchwały za istotnie naruszającą obowiązujące prawo. Analogiczne wnioski zawarł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 46/13) wskazując, iż: „organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, musi ściśle uwzględniać wytyczne, zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady uznawane jest za istotne naruszenie prawa”.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Niewypełnienie delegacji w zakresie określenia szczegółowych warunków przyznawania nagród, rzutuje na ocenę legalności całej uchwały, a tym samym uzasadnia konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Ponadto, uchwała zawiera w swej treści inne, istotne uchybienia formalnoprawne.

Za istotnie naruszające prawo uznać należy ustalenie poczynione przez Radę Miejską w Michałowie w przepisie § 2 ust. 14 Regulaminu, w zakresie, w jakim organ stanowiący gminy ustalił, że „*Nagroda pieniężna przekazywana jest na rachunek bankowy wskazany przez nagrodzonego, w przypadku nagrody zespołowej przekazanie nagrody następuje w częściach proporcjonalnych na rachunki bankowe wskazane przez nagrodzonych*”. Zdaniem organu nadzoru regulacja ta ogranicza prawo wnioskodawcy do wskazania formy wypłaty poprzez pominięcie możliwości wypłaty np. w kasie, tym samym egzekwuje od wnioskodawcy posiadanie rachunku bankowego. Tego typu sformułowanie egzekwuje od laureata obowiązek założenia takiego rachunku na okoliczność przyznania Nagrody Artystycznej. Wskazanie rachunku bankowego jako jedynej możliwości wypłaty nagrody może mieć charakter dyskryminujący wobec osób, które nie posiadają rachunku bankowego.

Z uwagi na to, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, zawarte w niej postanowienia nie mogą wykraczać poza granice upoważnienia określonego w art. 7a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ani tym bardziej wprowadzać ograniczeń w zakresie form wypłaty nagród przyznanych w formie pieniężnej. Brak zatem delegacji dla Rady Miejskiej w Michałowie do wprowadzania do przedmiotowej uchwały tego rodzaju ograniczeń.

Ponadto, w § 2 ust. 5 pkt 1 i 2 Regulaminu oraz w załączniku Nr 1 do Regulaminu będącym wnioskiem o przyznanie dorocznej Nagrody Artystycznej Burmistrza Michałowa w dziedzinie tworzenia i upowszechniania kultury, w ramach danych dotyczących adresu do korespondencji, wskazano jako obowiązkowe podanie, oprócz danych adresowych czyli miejscowości i ulicy, także adresu e-mail oraz nr telefonu.

W ocenie organu nadzoru żądanie podania we wzorze wniosku o przyznanie Nagrody Artystycznej podania tego typu danych, wykracza poza zakres danych, których należy żądać od osób ubiegających się o przyznanie Nagrody, przede wszystkim ze względu na to, że dane te nie są w żadnym zakresie związane z kryteriami przyznawania nagród.

Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c i e oraz ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. UE.L z 2016 r. 119.1), zwanego dalej „*RODO*”, przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy - i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków: przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze lub przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi.

Organ nadzoru wskazuje, że w sytuacji, gdy ustawa nie nakłada na wnioskującego o przyznanie nagrody obowiązku podania danych, tj.: numeru telefonu kontaktowego, adresu e-mail, uznać należy, że dane te nie są danymi niezbędnymi do rozpatrzenia wniosku o przyznanie nagrody. Dane te wykraczają poza zakres danych, bez których nie jest możliwe rozpatrzenie wniosku. Przetwarzanie tych danych nie mieści się w tym przypadku w zakresie przesłanki niezbędności do wykonania zadania realizowanego w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi (RODO). Nie stanowią one danych niezbędnych do rozpatrzenia wniosku o przyznanie nagrody oraz są danymi nadmiarowymi. Niedopuszczalnym jest zatem, aby od podania tych danych osobowych, organ władzy publicznej uzależniał rozpatrzenie wniosku o przyznanie nagrody.

W odniesieniu do numeru telefonu kontaktowego lub adresu e-mail organ nadzoru wskazuje, że można byłoby rozważyć dopuszczalność przetwarzania we wniosku o przyznanie nagrody tych danych, w celu ułatwienia kontaktu z organem władzy, jednak na zasadzie dobrowolnej zgody osoby, której te dane dotyczą (zgodnie z art. 6 ust. 1a w zw. z art. 4 pkt 11 RODO).

Tym samym, w ocenie organu nadzoru ustawa nie przewiduje uprawnienia dla organu stanowiącego gminy do żądania powyższych informacji, nie są one bowiem niezbędne do rozpatrzenia wniosku o przyznanie nagrody. Żądanie tego rodzaju danych nie mieści się zatem w tym przypadku w zakresie przesłanki niezbędności do wykonania zadania realizowanego w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi (art. 6 ust. 1 lit. e RODO).

Wskazać również należy, iż określenie składu Kapituły Nagrody Artystycznej (§ 2 ust. 8 Regulaminu) stanowi nieuprawnione wkroczenie w kompetencje Burmistrza Michałowa, gdyż Rada nie jest uprawniona do ingerowania w organizację pracy organu wykonawczego i narzucania mu składu Kapituły, którą sam powoła zarządzeniem.

Zastrzeżenia budzi również użycie w § 1 pkt 1 Regulaminu nieostrego znaczeniowo sformułowania „*w znaczący sposób przyczynia się*”, które powoduje niejasność i nieprecyzyjność warunków przyznawania ww. nagrody. Z treści uchwały nie można wywieść znaczenia powyższego sformułowania. Tym samym, wskazanie niejasnych i nieprecyzyjnych sformułowań w warunkach przyznawania nagrody powoduje, że mogą być one swobodnie interpretowane przez organ wykonujący uchwałę. Powyższe narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Ponownie wymaga wskazania, iż przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste.

Oceniając powyższe naruszenie przepisów prawa, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Kierownik Zespołu Radców Prawnych
Urszula Dunaj