



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 27 października 2025 r.

Poz. 7426

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.214.2025.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

orzekam

nieważność uchwały nr XVI/91/2025 Rady Gminy w Doruchowie z dnia 23 września 2025 r. w sprawie ustanowienia oraz określenia szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury pn. „Zasłużony dla Kultury Gminy Doruchów” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 września 2025 r. Rada Gminy w Doruchowie podjęła uchwałę nr XVI/91/2025 w sprawie ustanowienia oraz określenia szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury pn. „Zasłużony dla Kultury Gminy Doruchów”, zwaną dalej "uchwałą". Szczegółowe zasady i tryb przyznawania nagrody za całokształt działalności w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury pn. „Zasłużony dla Kultury Gminy Doruchów” określa Regulamin nadania nagrody "Zasłużony dla Kultury Gminy Doruchów" stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, zwany dalej "Regulaminem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 18 ust. 2 pkt 15, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz art. 7a ust. 1 - 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t. jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 87)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 24 września 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Jak stanowi art. 7a ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87), zwanej dalej jako "ustawa", "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". Ponadto, zgodnie z art. 7a ust. 2 ustawy, "Nagrody mogą być przyznawane osobom fizycznym lub prawnym, a także innym podmiotom na podstawie oceny całokształtu działalności lub osiągnięć o istotnym znaczeniu". Jak stanowi art. 7a ust. 3 ustawy: "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".

Oceniana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Uchwała nie powinna zatem wykraczać poza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 7a ust. 3 ustawy, ale także nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w tym przepisie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest bowiem zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego, poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku powinno skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności uchwały w całości.

Odnosząc powyższe do postanowień uchwały i załączonego do niej Regulaminu stwierdzić należy, że nie unormowano w nich wszystkich zagadnień wymienionych w art. 7a ust. 3 ustawy, a ponadto zawarto w nich postanowienia modyfikujące zapisy art. 7a ust. 1 i 3 ustawy.

W § 1 ust. 1 Regulaminu rada postanowiła: <Nagroda „Zasłużony dla kultury Gminy Doruchów”, zwana dalej „nagrodą”, nadawana jest osobom fizycznym lub prawnym a także innym podmiotom, których działalność w sposób znaczący przyczyniła się do rozwoju, promowania i upowszechniania kultury, a także stanowi wyraz uznania za podejmowane działania i inicjatywy na rzecz mieszkańców Gminy Doruchów w tym zakresie>. W ocenie organu nadzoru, rada gminy, podejmując uchwałę na podstawie art. 7a ust. 3 ustawy powinna określić także warunki przyznawania nagród zarówno za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej oraz upowszechniania lub ochrony kultury. Tymczasem w § 1 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy w Doruchowie określiła, że ww. nagroda może być przyznana tylko osobom i podmiotom za działalność w sposób znaczący przyczyniającym się do rozwoju, promowania i upowszechniania kultury. Jednakże należy wskazać, iż doroczna nagroda przyznawana na podstawie art. 7a ust. 1 i 2 ustawy może być przyznana nie tylko za upowszechnienie kultury, ale także za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej oraz ochronę kultury, co stanowi istotną modyfikację art. 7a ust. 1 ustawy. Należy stwierdzić, iż oceniana uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego w sposób kompleksowy i precyzyjny.

Organ nadzoru stwierdza, iż na podstawie art. 7a ust. 3 ustawy Rada Gminy w Doruchowie miała delegację ustawową do określenia "warunków i trybu" przyznawania nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury. Tymczasem zgodnie z treścią § 1 uchwały Rada Gminy w Doruchowie określiła "zasady i tryb" przyznawania powyższych nagród. Należy stwierdzić, że pojęcia: "zasad" i "warunków" nie są tożsame znaczeniowo. Prawodawca lokalny precyzyjnie wykonując delegację ustawową z art. 7a ust. 3 ustawy powinien określić warunki i tryb przyznawania nagrody biorąc pod uwagę charakter działalności osoby fizycznej lub prawnej lub rangę osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej oraz upowszechniania lub ochrony kultury. Analiza treści rozpatrywanego Regulaminu wskazuje, iż Rada Gminy w Doruchowie w § 1 ust. 1 Regulaminu określiła krąg podmiotów którym tylko nagroda za upowszechnianie kultury może być przyznana, a w pozostałych regulacjach (§ 2 - § 7 Regulaminu) wskazała szczegółowy tryb przyznawania ww. nagrody. Treść rozpatrywanego Regulaminu nie wskazuje zatem w sposób jednoznaczny szczegółowych warunków przyznawania nagród wskazanych w art. 7a ust. 1 i 2, zgodnie z wytycznymi określonymi w art. 7a ust. 3 ustawy, co stanowi niewypełnienie delegacji ustawowej.

Organ nadzoru stwierdza także, iż zgodnie z § 4 ust. 1 Regulaminu, <"Wnioski o nadanie nagrody „Zasłużony dla Kultury Gminy Doruchów” mogą być składane w trybie ciągłym. Każdy wniosek jest rozpatrywany w terminie do 60 dni od daty jego złożenia>. Jednakże należy zwrócić uwagę, że delegacja ustawowa z art. 7a ust. 1 w związku z art. 7a ust. 2 ustawy wyraźnie wskazuje, iż nagroda przyznawana jest dorocznie, a nie jak to wynika z cytowanych powyżej zapisów Regulaminu w każdym czasie. Z tego także względu należy uznać, że § 4 ust. 1 rozpatrywanego Regulaminu został wydany z istotnym naruszeniem art. 7a ust. 1 i ust. 3 ustawy.

Jak stanowi § 5 zdanie pierwsze Regulaminu, "Nagroda ma charakter honorowy i jest przyznawana uchwałą Rady Gminy w Doruchowie, podejmowaną zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady". Z literalnego brzmienia art. 7a ust. 3 ustawy wynika, iż rada gminy

wypełniając delegację ustawową określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki i tryb przyznawania nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury, biorąc pod uwagę charakter działalności osoby fizycznej lub prawnej lub rangę osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej oraz upowszechniania lub ochrony kultury. Zatem w aktualnym stanie prawnym uchwała rady gminy powinna określać jedynie szczegółowe warunki i tryb przyznawania przedmiotowych nagród, a nie ich wysokość, w tym ich honorowy charakter. Należy przy tym zauważyć, iż do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 207, poz. 1230), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego był uprawniony do określenia szczegółowych zasad i trybu przyznawania tych nagród oraz ich wysokości. W wyniku nowelizacji, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. zmieniło się brzmienie art. 7a ust. 3 ustawy. Obecnie zatem rada gminy, nie jest już uprawniona do określania wysokości nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury (por. wyrok NSA z 13 maja 2022 r., III OSK 5303/21). Dlatego też należy uznać, iż regulacja zawarta w § 5 Regulaminu zdanie pierwsze w zakresie zwrotu: "ma charakter honorowy" wykracza poza delegację ustawową z art. 7a ust. 1 i 3 ustawy.

Ponadto w ocenie organu nadzoru treść art. 7a ust. 1 i 3 ustawy wskazuje, iż rada gminy posiada jako organ stanowiący kompetencję do ustanowienia oraz określenia w formie uchwały szczegółowych warunków i trybu przyznawania nagród, o których mowa w art. 7a ust. 1 i 2 ustawy. Jednakże wykonanie powyżej uchwały i przyznanie określonej nagrody indywidualnemu podmiotowi należy do sfery wykonawczej tej uchwały, gdzie właściwy jest wójt gminy. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153), zwanej dalej "u.s.g.", "Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa". WSA we Wrocławiu w wyroku z 11 września 2013 r., III SA/Wr 560/13 wskazała, iż "(...) rada gminy jako organ o charakterze kolegiałnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1 u.s.g.) lub kontrolą (art. 18a ust. 1 u.s.g.). Nie ma zatem kompetencji - bez wyraźnego upoważnienia ustawowego - do wkraczania w sferę wykonawczą gminy, gdyż ta jest przypisana innemu organowi (wykonawczemu) jakim jest wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 26 ust. 1 u.s.g.). Stanowiłoby to naruszenie ustrojowej - konstytucyjnej - zasady rozdziału organów stanowiących gmin od wykonawczych (art. 169 Konstytucji). Warunkiem zgodności z prawem zarówno aktów normatywnych, jak i aktów administracyjnych oraz innego rodzaju czynności prawnych i faktycznych jest ich podjęcie przez właściwy organ gminy. Naruszenie właściwości organu gminy obwarowane jest sankcją nieważności". Zdaniem organu nadzoru, § 5 zdanie pierwsze Regulaminu w którym wskazano, że przyznanie nagrody następuje uchwałą Rady Gminy w Doruchowie, został wydany z istotnym naruszeniem art. 7a ust. 3 ustawy w związku z art. 30 ust. 1 u.s.g.

W świetle powyższych ustaleń, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności ocenianej uchwały Rady Gminy w Doruchowie w całości.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. 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.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Agata Sobczyk

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy w Doruchowie

Wójt Gminy Doruchów