



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 marca 2024 r.

Poz. 2134

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.180.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 marca 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXII/554/2024 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 1 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Nagród Burmistrza Miasta Kuźnia Raciborska za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury, za promocję Gminy, w całości, jako sprzecznej z art. 7a ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 1 lutego 2024 r. Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej przyjęła uchwałę Nr LXXII/554/2024 w sprawie ustanowienia Nagród Burmistrza Miasta Kuźnia Raciborska za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury, za promocję Gminy, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Regulamin Przyznawania Nagród Burmistrza Miasta Kuźnia Raciborska pn. „Kuźniański Laur” za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania, ochrony kultury, za promocję Gminy*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 7a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lutego 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z treścią art. 7a ust. 1 - 3 ustawy:

1. *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.*

2. *Nagrody mogą być przyznawane osobom fizycznym lub prawnym, a także innym podmiotom na podstawie oceny całokształtu działalności lub osiągnięć o istotnym znaczeniu.*

2a. *W związku z przyznawaniem dorocznych nagród 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.*

3. *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.*

W ocenie organu nadzoru, z powołanego wyżej przepisu ustawy wynika, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest upoważniony do określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania ww. nagród, biorąc pod uwagę wyłącznie charakter działalności osoby fizycznej lub prawnej lub rangę osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej oraz upowszechniania lub ochrony kultury.

Natomiast z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Organ nadzoru również wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 3 pkt 1 -pkt 3 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie określenia szczegółowych warunków przyznawania ww. nagród, co stanowi istotne naruszenie art. 7a ust. 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w ww. regulacjach załącznika do uchwały wskazała, co następuje:

§ 3. Nagrody mogą być przyznane w następujących kategoriach:

1) *twórczość artystyczna – za szczególne osiągnięcia twórcze, za dorobek artystyczny o istotnym znaczeniu, ze szczególnym uwzględnieniem udziału w konkursach, festiwalach, przeglądach itp. lub za stworzenie szczególnego dzieła artystycznego, wydawnictwa lub publikacji,*

2) *upowszechnianie kultury – za stworzenie szczególnego wydarzenia kulturalnego, zaangażowanie w pracę na rzecz kultury, jej upowszechnianie, za wspieranie młodych talentów, a także zaangażowanie w edukację artystyczną i wkład w integrację lokalnej społeczności,*

3) *ochrona kultury – za zaangażowanie w utrzymanie, rozwój i promocję dorobku kulturowego miasta i gminy Kuźnia Raciborska, stworzenie projektu kulturalnego z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego Kuźni Raciborskiej.*

Rada Miejska posługując się sformułowaniami: „za szczególne osiągnięcia”, „za dorobek artystyczny o istotnym znaczeniu”, „stworzenie szczególnego dzieła”, „stworzenie szczególnego wydarzenia kulturalnego”, „zaangażowanie w pracę”, „zaangażowanie w edukację” oraz za „zaangażowanie w utrzymanie, rozwój i promocję” – powoduje niejasność i nieprecyzyjność warunków przyznawania ww. nagród. Z treści załącznika do uchwały nie można wywieść znaczenia sformułowania „szczególne osiągnięcia”, „dorobek artystyczny o istotnym znaczeniu”, „szczególne dzieło”, „szczególne wydarzenie kulturalne”, „zaangażowanie w pracę”, „zaangażowanie w edukację” oraz „zaangażowanie w utrzymanie, rozwój i promocję”. Wobec powyższego, wskazanie niejasnych i nieprecyzyjnych sformułowań w warunkach przyznawania nagród powoduje, że mogą być one swobodnie interpretowane przez organ wykonujący uchwałę. W ocenie organu nadzoru, należy uznać, że w ww. warunki przyznawania nagród naruszają zasadę poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej 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. Regulacje zawarte w takiej uchwale powinny być jasne, czytelne, przejrzyste, logiczne oraz zredagowane w taki sposób, by dla przeciętnego adresata były zrozumiałe, tzn. by adresat przepisów uchwały wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Jak już wyżej wykazano, kwestionowane regulacje załącznika do uchwały nie spełniają jednak ww. wymogów, gdyż nie określają w sposób jasny i precyzyjny warunków przyznawania omawianych nagród.

Ponownie należy podkreślić, że Rada Miejska, podejmując uchwałę na podstawie art. 7a ust. 3 ustawy powinna bowiem w sposób kompleksowy i precyzyjny określić ww. warunki, tj. za jakie osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej może zostać przyznana nagroda. Określenie szczegółowych warunków przyznawania nagrody stanowi niezbędny element ww. uchwały, a zatem brak regulacji (bądź brak precyzyjnych regulacji) w tym przedmiocie należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 7a ust. 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, co już wyżej wskazano, stanowi istotne naruszenie prawa. Przedmiotowe naruszenie prawa stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 4 ust. 3 załącznika do uchwały również istotnie narusza art. 7a ust. 2 i ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada w powyższej regulacji załącznika do uchwały wskazała, co następuje:

§ 4. 3. Nominowanymi do Nagrody mogą być:

a) osoby fizyczne;

b) osoby prawne;

c) organizacje pozarządowe.

W omawianym § 4 ust. 3 lit. a-c załącznika do uchwały Rada określiła zakres podmiotowy osób i podmiotów, które mogą być nominowane do nagrody jednocześnie przyjmując, iż nagrodę można przyznać osobom fizycznym, osobom prawnym oraz organizacjom pozarządowym. Tym samym Rada Miejska przewidziała również możliwość przyznania ww. nagród za osiągnięcia w dziedzinie artystycznej, upowszechniania, ochrony kultury oraz promocji gminy – osobom (podmiotom), które nie są mieszkańcami Kuźni Raciborskiej (podmiotom nie mającym siedziby na terenie gminy Kuźnia Raciborska). W ocenie organu nadzoru, tylko osoby będące mieszkańcami gminy Kuźnia Raciborska oraz podmioty mające siedzibę na terenie gminy Kuźnia Raciborska mogą być uprawnione do otrzymania przedmiotowych nagród. Wynika to z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza z art. 7 ust. 1, art. 1 ust. 1 tej ustawy, które wskazują wprost, iż zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie potrzeb jej mieszkańców. Samo więc podejmowanie działań twórczych, upowszechniania kultury, ochrony kultury czy promocji gminy nie może stanowić podstawy do uzyskania przez osoby (podmioty) nagród z gminy Kuźnia Raciborska. Wobec powyższego, wykonanie upoważnienia przewidzianego w powołanym art. 7a ust. 1-ust. 3 ustawy dotyczy może jedynie realizacji zadań gminy, co w konsekwencji, oznacza, że regulacje ww. uchwały mogą być

skierowane do mieszkańców gminy Kuźnia Raciborska oraz podmiotów mających siedzibę na terenie tej gminy.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXXII/554/2024 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 1 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Nagród Burmistrza Miasta Kuźnia Raciborska za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury, za promocję Gminy, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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 licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz