



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 grudnia 2023 r.

Poz. 9240

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1122.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1268/LXXXI/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 26 października 2023 r. w sprawie ustanowienia Nagród Miasta Sosnowca za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury, za promocję miasta oraz działalność społecznie użyteczną w części określonej w:

- § 1 ust. 1 pkt 4 Regulaminu w zakresie wyrazów: *lub Nagrodę Miasta Sosnowca „Super Janek”, § 1 ust. 3 Regulaminu*, § 2 ust. 1 lit. a Regulaminu w zakresie wyrazów: *związanych z Miastem*, § 2 ust. 1 lit. e do lit. j Regulaminu, § 3 ust. 1 lit. e Regulaminu, § 3 ust. 2 Regulaminu, § 4 Regulaminu, § 5 ust. 1, ust. 2, i ust. 4 Regulaminu w zakresie wyrazów: *związanych z Miastem*, § 5 ust. 5 do ust. 9 Regulaminu, § 5 ust. 10 Regulaminu w zakresie wyrazów: *charytatywne, społeczne*, i poprzedzającego go przecinka, oraz wyrazów: *obywatelskie, w walkę z nierównościami i wykluczeniem społecznym, wyrównywaniem szans edukacyjnych i zdrowotnych, zmianę rzeczywistości społecznej, promowanie postaw otwartości oraz zaangażowania na rzecz społeczności i osób potrzebujących wsparcia, za przyczynianie się do rozwoju społecznej odpowiedzialności oraz idei wolontariatu*, § 7 ust. 3 ust. 8 i ust. 12 Regulaminu, jako sprzecznej z art. 7a ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 194 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,

- § 6 ust. 1 lit. d Regulaminu, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2023 r. Rada Miejska w Sosnowcu przyjęła uchwałę 1268/LXXXI/2023 w sprawie ustanowienia Nagród Miasta Sosnowca za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury, za promocję miasta oraz działalność społecznie użyteczną, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi REGULAMIN PRYZNAWANIA NAGRÓD MIASTA SOSNOWCA ZA OSIĄGNIĘCIA W DZIEDZINIE TWÓRCZOŚCI ARTYSTYCZNEJ, UPOWSZECHNIANIA I OCHRONY KULTURY, ZA PROMOCJĘ MIASTA ORAZ DZIAŁALNOŚĆ SPOŁECZNIE UŻYTECZNA, dalej jako „Regulamin”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

W § 2 Regulaminu Rada Miejska w Sosnowcu postanowiła, że:

1. *Przyznanie Nagrody „Janek” stanowi formę uznania za:*

- a. całokształt twórczości dla artystów i środowisk artystycznych związanych z Miastem za ich wkład w rozwój kultury;*
- b. najlepsze osiągnięcia w danym roku dla twórców i środowisk artystycznych związanych z Miastem za ich wkład w rozwój kultury;*
- c. debiut roku w dziedzinie kultury;*
- d. wkład w upowszechnianie i ochronę kultury;*
- e. promowanie Miasta na różnych płaszczyznach w kraju i zagranicą;*
- f. promocję działań ekologicznych oraz programów na rzecz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;*
- g. upowszechnianie idei niesienia pomocy dla drugiego człowieka poprzez działalność społeczną lub zdrowotną;*
- h. wkład w działalność edukacyjną;*
- i. wyróżniającą się działalność organizacji pozarządowej na rzecz społeczności lokalnej;*
- j. aktywność i zaangażowanie w działalność pozarządową.*

Przepisem § 3 Regulaminu postanowiła, że Nagrody „Janek” przyznawane są w następujących kategoriach:

1. *Kultura i promocja:*

- a) Całokształt twórczości artystycznej;*
- b) Najlepsze osiągnięcia artystyczne w danym roku;*
- c) „Odkrycie Roku”;*
- d) Upowszechnianie i ochrona kultury;*
- e) Szczególne działania na rzecz promocji Miasta.*

2. *Działalność społeczna, zdrowotna, edukacyjna i ekologiczna:*

- a) Działalność ekologiczna i ochrona środowiska przyrodniczego w Mieście;*
- b) Szczególny wkład w ochronę zdrowia lub zaangażowanie w działalność społeczną;*
- c) Edukacja i szkolnictwo wyższe;*
- d) Wolontariusz Roku;*
- e) Organizacja Pozarządowa Roku.*

Przepisem § 4 Regulaminu postanowiła, że *Prezydent może przyznać Nagrodę Specjalną Miasta Sosnowca pod nazwą „Super Janek”.*

Natomiast w rozdziale 3 zatytułowanym *Charakterystyka kategorii* przepisem § 5 ust. 1-10 wskazała warunki przyznawania nagród.

W rozdziale 4 Regulaminu Rada wskazała tryb przyznawania nagród.

Zgodnie z art. 7a ust. 1-ust. 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.*

(...)

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.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 przekroczono 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).

Należy wskazać, iż delegacja wynikająca z art. 7a ust. 1 ustawy upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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.

Przepisem § 2 ust. 1 lit. a Regulaminu, Rada określiła, że Przyznanie Nagrody „Janek” stanowi formę uznania za: całokształt twórczości dla artystów i środowisk artystycznych związanych z Miastem za ich wkład w rozwój kultury. W omawianym przepisie Rada określiła zakres podmiotowy ww. regulaminu przyjmując, iż nagrodę można przyznać artystom i środowiskom artystycznym spoza Sosnowca. Tym samym Rada Miejska przewidziała możliwość przyznania nagrody artystom, którzy nie są mieszkańcami Sosnowca oraz podmiotom nie mającym siedziby na terenie miasta a jedynie mających związek z Miastem.

Zdaniem organu nadzoru, tylko osoby będące mieszkańcami miasta Sosnowca (podmioty mające siedzibę na terenie miasta Sosnowca) 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 (tu: miasta) jest zaspokajanie potrzeb jej mieszkańców. Samo więc podejmowanie działań twórczych realizowanych w Sosnowcu (bądź tymi działaniami przysłużyły się do promowania miasta Sosnowca w kraju i za granicą) nie może stanowić podstawy do uzyskania przez osoby (podmioty) nagród z miasta Sosnowca. Wobec powyższego, wykonanie upoważnienia przewidzianego w powołanym art. 7a ust. 1-ust. 3 ustawy dotyczyć może jedynie realizacji zadań miasta, co w konsekwencji oznacza, że regulacje ww. uchwały mogą być skierowane do mieszkańców Sosnowca oraz podmiotów mających siedzibę na terenie tego miasta.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Sosnowcu przepisem § 2 ust. 1 lit. a w zakresie sformułowania „związanych z Miastem”, istotnie naruszyła przepis art. 7a ust. 2 i ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że ww. zastrzeżenia należy odnieść również do przepisu § 5 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Regulaminu w zakresie sformułowania „związanych z Miastem”.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska przepisem § 2 ust. 1 lit. e) do lit. j), przepisem § 3 ust. 1 lit. e), § 3 ust. 2 oraz przepisem § 5 ust. 5-9 i ust. 10 w zakresie wskazanym na wstępie wykroczyła poza delegację art. 7a ust. 3 ustawy. Przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 7a ust. 3 oraz art. 4 ustawy nie przyznaje organowi stanowiącemu kompetencji do ustanowienia zasad przyznawania nagród za promowanie Miasta na różnych płaszczyznach w kraju i zagranicą; promocję działań ekologicznych oraz programów na rzecz ochrony dziedzictwa przyrodniczego; upowszechnianie idei niesienia

pomocy dla drugiego człowieka poprzez działalność społeczną lub zdrowotną; wkład w działalność edukacyjną; wyróżniającą się działalność organizacji pozarządowej na rzecz społeczności lokalnej; aktywność i zaangażowanie w działalność pozarządową ani do przyznawania nagród w następujących kategoriach: Szczególne działania na rzecz promocji Miasta, Działalność społeczna, zdrowotna, edukacyjna i ekologiczna. Organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do formułowania warunków przyznawania nagród w kategoriach określonych przepisem § 5 ust. 5-ust. 9 i ust. 10 Regulaminu w zakresie wyrazów: *charytatywne, społeczne, obywatelskie, w walkę z nierównościami i wykluczeniem społecznym, wyrównywaniem szans edukacyjnych i zdrowotnych, zmianę rzeczywistości społecznej, promowanie postaw otwartości oraz zaangażowania na rzecz społeczności i osób potrzebujących wsparcia, za przyczynianie się do rozwoju społecznej odpowiedzialności oraz idei wolontariatu.*

W ocenie organu nadzoru, jednostki samorządu terytorialnego mogą w określonych obszarach przyznawać nagrody, o ile wyraźnie przepis prawa to przewiduje. Organ stanowiący gminy nie może dowolnie kształtować zasad przyznawania konkretnych nagród, jeżeli nie wynikają one z przepisów szczególnych, ponieważ przekracza to jego kompetencje. Takie działanie organ uchwałodawczego stanowi istotne naruszenie art. 7a ust. 3 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Ponadto, zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), „*Na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.*”, przy czym przepis ten ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, zgodnie z zasadą wyrażoną w § 143 tegoż rozporządzenia. Nieprzestrzeganie tej zasady w ocenie organu nadzoru stanowi naruszenie zasady przyzwoitej legislacji.

Ponadto w ocenie organu nadzoru regulacja § 4 Regulaminu Rada zgodnie, z którą *Prezydent może przyznać Nagrodę Specjalną Miasta Sosnowca pod nazwą „Super Janek* podjęta została z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 7a ust. 3 ustawy. Zdaniem organu nadzoru przepis ten uznać należy za nieuprawnioną subdelegację uprawnień, albowiem zgodnie z normą kompetencyjną zawartą w art. 7a ust. 3 ustawy to rada jest zobowiązana do określenia *szczegółowych warunków i trybu przyznawania nagród, biorąc pod uwagę charakter działalności osoby fizycznej lub prawnej lub rangę osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej oraz upowszechniania lub ochrony kultury.* Rada bowiem ustaliła nagrodę przyznawaną przez prezydenta Miasta, jednakże nie określiła, ani szczegółowych warunków przyznawania tej nagrody ani trybu przyznawania tej nagrody, pozostawiając te kwestie organowi wykonawczemu.

Jeżeli akt o randze ustawy zawiera upoważnienie do stanowienia prawa i określa organ właściwy do wydania tego aktu oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania, to regulacja na poziomie aktu prawa miejscowego nie może przekazywać upoważnienia do ich stanowienia na rzecz organu wykonawczego. Kompetencje organu stanowiącego muszą ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w ustawowym upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. W związku z wyeliminowaniem z obrotu prawnego przepisu § 4 Regulaminu konieczne staje się stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 pkt 4 Regulaminu w zakresie wyrazów: *lub Nagrodę Miasta Sosnowca „Super Janek”* oraz § 7 ust. 3 Regulaminu.

Ponadto, z treści art. 7a ust. 3 ustawy nie wynika upoważnienie dla rady do zawarcia w regulaminie, postanowienia uzależniającego wysokość nagród od posiadanych w budżecie środków finansowych – (§ 7 ust. 8,) jak również wskazania, że w pozostałych nieuregulowanych kwestiach związanych z prowadzeniem i obsługą procedury decyzję podejmuje Prezydent Miasta Sosnowca (§ 7 ust. 12). W ocenie organu nadzoru przepis § 1 ust. 3 Regulaminu wskazujący źródło pochodzenia środków finansowych przeznaczonych na nagrody, oraz że nagroda jest przyznawana raz w roku, stanowi modyfikację art. 7a ust. 1 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Przepisem § 6 ust. 1 lit. d Regulaminu Rada wskazała, że nominowani do Nagrody mogą być grupy nieformalne. W ocenie organu nadzoru przepis ten narusza zasadę przyzwoitej legislacji. Zgodnie art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa oraz jawność i jasność prawa. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, że 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. Naruszeniem Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Tymczasem w kwestionowanym Regulaminie nie wiadomo, co należy rozumieć przez pojęcie grupy nieformalne. W konsekwencji należy stwierdzić, że tak sformułowane przepisy prawne naruszają wymóg jasności i określoności prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji RP – co stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części Regulaminu.

Jak już wyżej wskazano, omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy 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. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; 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 1268/LXXXI/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 26 października 2023 r. w sprawie ustanowienia Nagród Miasta Sosnowca za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury, za promocję miasta oraz działalność społecznie użyteczną, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie uzasadnionym i koniecznym.

### **Pouczenie:**

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 licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**