

Maria KARCZ-KACZMAREK*

 <https://orcid.org/0000-0002-4786-4872>

NAGRADZANIE JAKO ELEMENT POLITYKI KULTURALNEJ PROBLEMATYKA ADMINISTRACYJNOPRAWNA

Abstrakt

Przedmiot badań: Przedmiotem artykułu jest analiza administracyjnoprawnych aspektów honorowania działań w sferze kultury jako elementu polityki kulturalnej państwa polskiego.

Cel badawczy: Celem artykułu jest ukazanie polityki kulturalnej jako istotnego elementu strategii publicznej, mającego na celu harmonijny rozwój społeczeństwa. Autorka stawia tezę, że nagradzanie przez władze rządowe oraz jednostki samorządu terytorialnego osiągnięć w sferze kultury nie może być efektem działań koniunkturalnych, ale stanowić powinno wyraz prowadzonej długofalowej strategii kulturalnej.

Metoda badawcza: Badania opierają się na dogmatyczno-prawnej analizie przepisów polskiego prawa, w tym aktów prawa miejscowego oraz orzecznictwa i doktryny w kontekście prawa międzynarodowego i unijnego.

Wyniki: W konkluzji przeprowadzonych rozważań Autorka stwierdza, że władzy publicznej przysługuje bardzo szeroki zakres kompetencji dyskrejonalnych (uznaniowości) w zakresie nagradzania wybitnych ludzi kultury. Działania te – zasadniczo – nie podlegają żadnym formom weryfikacji instancyjnej i sądowej kontroli. Fundamentalną rolę odgrywają zatem podstawowe zasady konstytucyjne oraz tzw. wewnętrzne granice swobodnego uznania, wyznaczone określonymi imperatywami moralno-etycznymi, takimi jak dobro powszechne lub polityka administracyjna państwa.

Słowa kluczowe: działalność artystyczna, nagradzanie osiągnięć, władza dyskrejonalna.

1. Wstęp

Honorowanie działalności kulturalnej poprzez przyznawanie nagród twórcom oraz osobom zaangażowanym w rozwój kultury stanowi nie tylko wyraz doceniania konkretnych przedsięwzięć, ale także ważny element polityki kulturalnej

* Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji UŁ; e-mail: mkaczmarek@wpia.uni.lodz.pl

państwa. Polityka ta, *sensu largo*, może być rozumiana jako całościowy wzajemnie powiązanych działań rządu oraz innych podmiotów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego rozwoju i upowszechniania szeroko rozumianej kultury. Obejmuje ona aktywności o zróżnicowanej formie, zakresie i charakterze, w szczególności w sferze działalności kulturalnej, oświatowej i wychowawczej. Podejmowane działania publiczne powinny tworzyć przemyślaną i spójną całość, uwzględniającą zarówno wartości i cele wyrażone w Konstytucji RP¹, jak i w innych aktach prawa krajowego i międzynarodowego. Z uwagi na decentralizację władzy publicznej, polegającą na prawnym ustanowieniu określonego stopnia samodzielności w wykonywaniu zadań na rzecz jednostki zdecentralizowanej² i realizowanie istotnej części zadań publicznych przez samorząd terytorialny, odróżnić należy politykę kulturalną o wymiarze ogólnopaństwowym od działań prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Polityka państwowa cechować powinna się spójnością, długofalową perspektywą czasową oraz uznaniem za priorytetowe wartości, które są wspólne i zasadniczo niekontrowersyjne dla całego narodu polskiego. Wskazówkami interpretacyjnymi są w tym zakresie preambuła Konstytucji RP stanowiąca o kulturze zakorzenionej w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach oraz przepis art. 6 ust. 1, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Konstytucyjne³ gwarancje samodzielności samorządu terytorialnego umożliwiają prowadzenie polityki samorządowej stanowiącej wyraz tożsamości lokalnej i wartości istotnych dla danej wspólnoty terytorialnej. Wskazany stan rzeczy powodować może obawy, co do wzajemnych relacji na płaszczyźnie państwo – samorząd terytorialny. Podkreślić należy, że kultura nie powinna być wykorzystywana jako oręż w walce z konstytucyjnymi wartościami, takimi jak np. demokratyczne państwo prawne czy zasada unitaryzmu państwa polskiego. Zasada jednolitości państwa nie stanowi o centralizacji władzy publicznej. W tak pojmowanym państwie funkcjonują jednostki terytorialne, przy czym nie mają one autonomicznego charakteru, ale stanowią wyraz decentralizacji władzy, co oznacza ich pozostawianie pod

¹ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

² E. Olejniczak-Szałowska, *Zasady centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji*, w: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 7, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, s. 213.

³ Por. art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

nadzorem państwa⁴. Stwierdzić należy, że samorządowa polityka kulturalna nie może dyskredytować działalności władz centralnych. Wręcz odwrotnie, aktywności podejmowane lokalnie i regionalnie powinny uzupełniać i wpisywać się w szeroko rozumianą politykę państwa. Działalność samorządowa stanowić powinna cenny element wzbogacający i przyczyniający się do rozwoju i uatrakcyjnienia kultury ogólnonarodowej. Zapewniając tym samym realizację określonego w art. 18 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym⁵ obowiązku organów władzy publicznej podejmowania odpowiednich środków w celu wspierania działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości oraz integracji obywatelskiej i społecznej. Na jednostkach samorządu terytorialnego spoczywa ciężar upowszechniania i promowania wartości ważnych dla danej wspólnoty terytorialnej, a jednocześnie dla całego państwa. Tak pojęta rola działalności samorządowej wpisuje się w konstytucyjną zasadę stwarzania warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury stanowiącej podwalinę tożsamości narodu, jego trwania i rozwoju.

Przejawy uznania i różnego rodzaju gratyfikacje ze strony władzy publicznej niewątpliwie stanowią dla ludzi kultury ważną zachętę i impuls do dalszej aktywności. Nagrody, w szczególności te prestiżowe i dystynktywne, ułatwiają rozszerzenie zasięgu podejmowanych przez beneficjenta działań zarówno w kraju, jak i poza jego granicami, poprzez budowanie rozpoznawalności konkretnej osoby (organizacji lub instytucji). Przyznawanie nagród przez władze publiczne stanowi ponadto zewnętrzny przejaw autorytetu państwa w sferze kultury, dlatego działania te powinny cechować się jak najdalej idącym profesjonalizmem. Osoby nagrodzone zaś zobowiązane są ten autorytet szanować oraz otaczać należytym szacunkiem dowody uznania państwa, tak by nie deprecjonować znaczenia decyzji władzy publicznej. Wyrazem powyższych stwierdzeń są postanowienia⁶, zgodnie z którymi zarówno akt wręczenia, jak i sposób przechowywania nagrody powinien cechować należyty szacunek. Ponadto przepisy przewidują możliwość podjęcia przez Prezydenta RP decyzji o pozbawieniu orderów i odznaczeń, jeżeli odznaczony dopuścił się czynu, wskutek którego stał

⁴ **M. Florczak-Wątor**, *Komentarz do art. 3*, w: **P. Tuleja** (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019/el.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 823.

⁶ Por. § 7 ust. 2 rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie Medalu „Zasłużony Kulturze Gloria Artis”, Dz.U. z 2012 r., poz. 70.

się ich niegodny⁷. Uwzględnając psychologiczny⁸ aspekt nagradzania, władza publiczna powinna prowadzić przemyślaną i odpowiedzialną politykę kulturalną. Nieprawidłowo, nepotycznie, niezrozumiale bądź nieumiejętnie stosowana polityka nagradzania przyczynić się bowiem może do utraty zaufania społeczeństwa co do trafności decyzji władzy publicznej. Zaniedbania lub zaniechania w tym względzie prowadzić zaś mogą do stagnacji i wypalenia podmiotów sfery kultury, które nie odczuwałyby żadnej zachęty do dalszego działania.

2. Przyznawanie nagród w sferze kultury na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej

W sferze kultury aktem prawnym o charakterze *lex generalis*, regulującym także problematykę nadawania odznak, medali oraz przyznawania innych nagród, jest ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁹. Nagrodą o istotnym znaczeniu prestiżowym jest Medal „Zasłużony Kulturze Gloria Artis” (z łac. *chwała sztuce*) przyznawany osobom fizycznym, prawnym oraz jednostkom organizacyjnym, nieposiadającym osobowości prawnej, wyróżniającym się w dziedzinie twórczości artystycznej, działalności kulturalnej lub ochronie kultury i dziedzictwa narodowego. Medal ten nadaje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego z własnej inicjatywy lub na wnioski wskazanych w ustawie podmiotów. Określone ustawowo przesłanki nadawania tego wyróżnienia, a także oryginalne znaczenie nazwy Medalu wskazują na szeroki zakres przedmiotowy tej nagrody, nieograniczający się wyłącznie do działań na rzecz kultury polskiej. Przyznanie Medalu „Zasłużony Kulturze Gloria Artis” stanowi przejaw uznania uniwersalnej (ponadnarodowej, ogólnoeuropejskiej) wartości podejmowanych działań artystyczno-kulturalnych lub ochronnych. Medal ten posiada trzy stopnie: I stopień – Złoty, II stopień – Srebrny oraz III stopień – Brązowy. Wyższy stopień odznaczenia można otrzymać po upływie 5 lat od nadania Medalu stopnia bezpośrednio niższego. W przypadkach uzasadnionych wybitnymi osiągnięciami kandydata minister może jednak odstąpić od tego wymogu. Medal może być przyznany z inicjatywy szeroko określonej grupy wnioskodawców, obejmują-

⁷ Por. art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 25, zwana dalej u.o.o.

⁸ Zob. **Z. Sekuła**, *Motywowanie do pracy: teorie i instrumenty*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 194, zwana dalej ustawą lub u.o.p.dz.k.

jącej zarówno podmioty rządowe, samorządowe, jak i organizacje społeczne. Wniosek o przyznanie Medalu składać mogą: ministrowie (kierownicy urzędów centralnych), kierownicy placówek dyplomatycznych lub konsularnych RP, marszałkowie województw, wojewodowie, rektorzy szkół wyższych oraz władze statutowych ogólnopolskich organizacji społecznych lub stowarzyszeń prowadzących statutową działalność kulturalną. Wzór odznaki Medalu „Zasłużony Kulturze Gloria Artis” (wzór miniatury i legitymacji), wzór wniosku o jego nadanie oraz szczegółowe kwestie związane ze sposobem noszenia odznaki i jej miniatury określa rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 5 stycznia 2012 r.¹⁰ Należy podkreślić, iż zakres władzy dyskrecjonalnej ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przy nadawaniu Medalu „Zasłużony Kulturze Gloria Artis” jest bardzo szeroki. W tym przypadku nie ma bezwzględnego wymogu opiniowania wniosku przez właściwą komórkę organizacyjną urzędu obsługującego ministra. Stan taki rodzi niebezpieczeństwo zbyt dużej uznaniowości i swobody przy prowadzeniu polityki nagradzania opartej jedynie na indywidualnej ocenie i guście artystycznym właściwego ministra. Pozytywnie zatem należy ocenić powołanie w 2019 r. Kapituły¹¹ do spraw opiniowania wniosków o nadanie Medalu „Zasłużony Kulturze Gloria Artis”. Do zadań Kapituły należy analiza i ocena wniosków o nadanie Medalu oraz ustalenie listy osób rekomendowanych i nierekomendowanych do przedmiotowego wyróżnienia. Opinia i rekomendacje Kapituły nie mają wiążącego charakteru, finalne rozstrzygnięcie podejmuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Co więcej, § 3 zarządzenia w sprawie powołania Kapituły stanowi, że minister może wyłączyć wniosek spod analizy i oceny Kapituły. Wskazane wyłączenie spod obrad Kapituły ma całkowicie uznaniowy charakter. Zarządzenie nie precyzuje bowiem przesłanek i okoliczności, które uzasadniałyby tego rodzaju działanie ministra. Rozstrzygnięcie indywidualne dotyczące przyznania Medalu, z uwagi na niewiążący charakter rekomendacji, wydawane jest zatem w ramach władzy dyskrecjonalnej ministra. Wyróżnieniem nadawanym przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jest także odznaka honorowa „Zasłużony dla Kultury Polskiej”. Odznaka przyznawana jest osobom fizycznym, prawnym, jak i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, które wyróżniają się w tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury.

¹⁰ Dz.U. z 2012 r., poz.70.

¹¹ Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 25 kwietnia 2019 r., Dz.Urz. MKiDN 2019, poz. 27.

Tryb nadawania odznaki „Zasłużony dla Kultury Polskiej”, warunki formalne wniosku o jej nadanie oraz wzór i sposób noszenia odznaki określa rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 5 stycznia 2012 r.¹² Zgodnie z tym rozporządzeniem odznakę nadaje minister z własnej inicjatywy lub na wniosek uprawnionych podmiotów. Katalog zawarty § 2 powołanego rozporządzenia obejmuje: posłów lub senatorów, ministrów lub kierowników urzędów centralnych, wojewodów, marszałków województw, a także jednostki samorządu terytorialnego. Wnioskować o nadanie odznaki „Zasłużony dla Kultury Polskiej” mogą także podmioty prowadzące statutową działalność kulturalną, w tym organizacje społeczne, stowarzyszenia i fundacje działające w sferze kultury, dyrektorzy państwowych i samorządowych instytucji kultury oraz rektorzy szkół wyższych i dyrektorzy szkół artystycznych. Wskazana odznaka honorowa może być przyznana także z inicjatywy kierowników placówek dyplomatycznych lub konsularnych Rzeczypospolitej Polskiej. Składanie wniosków umożliwia – w ograniczonym zakresie – zarówno podmiotom rządowym, samorządowym oraz podmiotom prywatnym uczestniczenie i pośrednie oddziaływanie na prowadzoną przez ministra politykę kulturalną. Dobór zgłaszanych kandydatur do nagrody wskazuje bowiem na kierunki rozwoju kultury Polski oraz przedsięwzięcia, które w ocenie wnioskodawców zasługują na wyróżnienie. Wpływ wnioskodawców na kształt ostatecznej decyzji ministra jest oczywiście istotnie ograniczony, ale znaczenia opinowórczego tej formy wskazywania kandydatur nie należy deprecjonować. Zgłaszanie wniosków traktować można jako działania *quasi*-informacyjne i *quasi*-sprawozdawcze o aktywności w sferze kultury. Ponadto samo zaliczenie kogoś w poczet kandydatów do nagrody jest wyróżnieniem stanowiącym niewątpliwie dowód uznania dla wartości czyjegoś dorobku i asumpt do podejmowania kolejnych działań. Z administracyjnoprawnego punktu widzenia wątpliwości budzi zasadność wskazania marszałka województwa jako wnioskodawcy, w sytuacji gdy wnioskodawcami mogą być jednostki samorządu terytorialnego. Marszałek województwa nie jest organem samorządu, pełni jedynie funkcję przewodniczącego zarządu województwa. Sformułowanie przepisu nasuwa wątpliwości, czy marszałek województwa uprawniony jest do wniesienia niezależnej od wniosku samorządu województwa kandydatury, czy też przedkładać może jedynie wnioski w imieniu województwa? Jednocześnie rodzi się pytanie – dlaczego jako potencjalnego wnioskodawcy nie wymieniono – na zasadzie analogii – starosty będącego przewodniczącym zarządu powiatu? Kolejna wątpliwość interpretacyjna dotyczy ustalenia organu

¹² Dz.U. z 2012 r., poz. 69.

właściwego do wyłonienia przez jednostkę samorządu terytorialnego kandydata do ministerialnej nagrody. Wydaje się, iż kompetencja ta przynależy do organu wykonawczego, a przewodniczący zarządu jedynie składa wniosek ministrowi. W pozostałych jednostkach samorządu przekazanie wniosku do ministra właściwego do spraw kultury należy odpowiednio do wójta¹³ (burmistrza, prezydenta miasta), starosty¹⁴ i marszałka województwa¹⁵. Wskazane podmioty posiadają bowiem ustawową legitymację do reprezentowania jednostek samorządu terytorialnego na zewnątrz. Niestety, ani przepisy ustawy, ani rozporządzenia nie określają *expressis verbis* właściwego organu i procedury wyłaniania samorządowych kandydatów do nagrodzenia. Tożsame wątpliwości budzą formalnoprawne zagadnienia przyznawania nagród przez jednostki samorządu terytorialnego, dlatego kwestie te zostaną omówione wspólnie w dalszej części artykułu. *De lege ferenda* wydaje się, iż doprecyzowanie proceduralnych aspektów składania wniosków przez jednostki samorządu terytorialnego byłoby uzasadnione i pożądane. Rozporządzenie z 2012 r. w sprawie odznaki honorowej „Zasłużony dla Kultury Polskiej” nałożyło obowiązek opiniowania wniosków przez właściwą komórkę organizacyjną ministerstwa kultury i dziedzictwa narodowego. W myśl § 4 rozporządzenia minister, biorąc pod uwagę dane zawarte w uzasadnieniu wniosku oraz opinię właściwej komórki, nadaje odznaki. Sformułowanie to oznacza, że opinia ma niewiążący charakter prawny, a jedynie jej zasięgnięcie jest obowiązkowe. Ostateczne rozstrzygnięcie pozostaje w gestii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Kwestią dyskusyjną pozostaje ocena charakteru prawnego działalności ministra w świetle ustaleń doktryny postępowania administracyjnego. Odnosząc się do procesowego aspektu nadawania odznaki, stwierdzić należy, że działalność ta nie ma charakteru decyzji administracyjnej, od której przysługiwałoby odwołanie (lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy). Skoro ustawa o działalności kulturalnej nie wskazuje procesowej formy przyznania nagrody, to niedopuszczalne jest domniemanie wydawania decyzji administracyjnej. Gdyby intencją prawodawcy było ustalenie tego rodzaju formy działania administracji, to postanowienie tej treści zawarte byłoby wprost w ustawie. Ponadto zaakceptowanie stanowiska o wydawaniu, w analizowanym zakresie, decyzji administracyjnych otwierałoby drogę do weryfikacji rozstrzygnięć ministra w toku postępowania odwoławczego, przyznając zainteresowanym swoiste roszczenie o nagrodę. Takie

¹³ Art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713).

¹⁴ Art. 31 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 920).

¹⁵ Art. 43 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 512).

rozwiązanie stoi w sprzeczności z istotą i charakterem działalności polegającej na przyznawaniu nagród, która nieodłącznie wiąże się z nieostrymi i ocennymi kryteriami oraz swobodą podejmowania rozstrzygnięć personalnych. Kategoryczny pogląd o odmowie domniemania wydawania decyzji administracyjnych nie wyklucza dyskusji o możliwości zakwalifikowania tej aktywności do kategorii wskazanej w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.¹⁶, czyli do kategorii innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Przyjęcie tego rozwiązania skutkowałoby poddaniem rozstrzygnięć ministra sądowej kontroli, co wydaje się nie mieć uzasadnienia prawnego. Nie przemawiają za tym także względy celowościowe. Swobodę decyzyjną ministra właściwego do spraw kultury ograniczać mogą jedynie, przyjęte przez Radę Ministrów, ogólne założenia dotyczące zakładanego i preferowanego kształtu i kierunków rozwoju polityki społecznej i kulturalnej. Jak słusznie zauważono w literaturze przedmiotu, granice uznania administracyjnego są bowiem ściśle powiązane z polityką administracyjną państwa¹⁷. Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej przewiduje możliwość ustanawiania i przyznawania przez organy administracji rządowej oraz jednostki samorządu terytorialnego dorocznych nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury. W odniesieniu do państwowych ośrodków i instytucji nagrody te przyznaje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Pozostali ministrowie przyznają nagrody doroczne w odniesieniu do podległych im ośrodków i instytucji kultury, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Doroczne rządowe oraz samorządowe nagrody mogą być przyznawane indywidualnie lub zbiorowo osobom fizycznym lub prawnym, a także innym podmiotom na podstawie oceny całokształtu działalności lub osiągnięć o istotnym znaczeniu. Szczegółowe warunki i tryb przyznawania nagród przez organy rządowe określa rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 24 maja 2012 r.¹⁸ Przesłanką nagradzania jest znaczenie i uznanie dorobku, oryginalny charakter osiągnięć lub wspieranie i promocja działalności istotnej dla twórczości artystycznej, upo-

¹⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325.

¹⁷ J. Szreniawski, podają za: Z. Duniewska, *Uznanie administracyjne – władza dyskrecyjna*, w: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 7, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, s. 109.

¹⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 610.

wszechniania lub ochrony kultury. Doroczne nagrody, zależnie od uznania ministra, mogą mieć charakter pieniężny lub honorowy. Rozporządzenie w § 2 ustanawia znaczny zakres swobody na rzecz ministrów w sferze proceduralnej. Nagrody mogą bowiem być przyznawane w trybie pozakonkursowym z własnej inicjatywy właściwego ministra bądź w trybie konkursowym. Na pozytywną ocenę zasługuje postanowienie umożliwiające przekazanie wykonywania czynności związanych z przyznawaniem nagród, w tym ogłaszanie i przeprowadzanie konkursu, podległym ministrowi ośrodkom i instytucjom kultury, w ramach realizacji ich zadań. Wydaje się, że rozwiązanie to gwarantuje przeprowadzenie postępowania przez podmiot profesjonalny, co przekładać powinno się na sprawność oraz wysoką jakość merytoryczną podejmowanych działań. Zgodnie z rozporządzeniem każdy z ministrów może powołać organ doradczy w postaci kapituły do spraw przyznawania nagrody. Co warte zauważenia, przepisy rozporządzenia wskazują jedynie na możliwość (*kapituła może zostać powołana [...]*), a nie obowiązek powołania kapituły z udziałem przedstawicieli środowisk twórczych. Brak ustawowego obowiązku zapewnienia w składzie kapituły profesjonalistów zajmujących się działalnością kulturalną budzi pewne wątpliwości co do merytorycznego poziomu pracy kapituły jako organu doradczego. W obecnym stanie prawnym przy ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego funkcjonują dwie Kapituły: ds. dorocznych Nagród Ministra oraz ds. Dorocznych Nagród Ministra dla Instytucji. Wskazane zespoły opiniodawczo-doradcze powołane zostały na mocy zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 24 maja 2012 r.¹⁹ Szczegółowe zagadnienia związane z przyznawaniem dorocznych nagród, w tym ich rodzaje i kategorie oraz regulaminy przeprowadzania konkursów dla osób fizycznych i prawnych (lub innych podmiotów niebędącym osobami fizycznymi tzw. nagrody dla Instytucji), reguluje zarządzenie nr 1 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 5 stycznia 2011 r.²⁰

3. Przyznawanie nagród w sferze kultury na podstawie ustaw szczególnych

Działalność w sferze kultury może być uhonorowana także przez Głowę Państwa. W myśl ustawy z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach²¹ Prezydent RP nadaje ordery²² z własnej inicjatywy lub na wniosek Pre-

¹⁹ Dz.Urz. MKiDN. 2012, nr 22.

²⁰ Dz.Urz. MKiDN. 2011, nr 1, poz.1

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 138, zwana dalej u.o.o.

²² Order Orła Białego; Order Wojenny *Virtuti Militari*; Order Odrodzenia Polski; Order Krzyża Wojskowego; Order Krzyża Niepodległości; Order Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej.

zesa Rady Ministrów oraz Kapituł Orderów. Odznaczenia²³ zaś przyznawane są z własnej inicjatywy Prezydenta lub na wniosek Prezesa Rady Ministrów, ministrów, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów²⁴. Szczegóły proceduralne reguluje rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 15 grudnia 2004 r.²⁵ Analogicznie, jak ma to miejsce w toku przyznawania nagród przez właściwego ministra, także i w tym przypadku podjęcie ostatecznej decyzji należy do zakresu prerogatyw Prezydenta RP i ma uznaniowy charakter. Należy jednakże podkreślić, iż w procedurze nadawania orderów zakres swobody decyzyjnej doznaje swoistego ograniczenia poprzez ustawowy wymóg zasięgnięcia opinii Kapituły właściwego Orderu, która stoi na straży honoru orderu, dla którego została ustanowiona²⁶. W myśl postanowień ustawy z 1992 r. Kapituła ma prawo wyrażania opinii we wszystkich sprawach dotyczących orderu, a w szczególności opiniuje wniesione przez Prezesa Rady Ministrów wnioski o nadanie lub pozbawienie orderu, może także występować z inicjatywą nadania orderu lub jego pozbawienia. Po rozpatrzeniu wniosków o nadanie lub pozbawienie orderu Kapituła podejmuje uchwały o pozytywnym zaopiniowaniu wniosku lub stwierdzające, że przedstawiony wniosek nie uzasadnia nadania lub pozbawienia orderu. Kapituła może także zaproponować przyznanie innej niż proponowana klasy orderu. Przed wydaniem opinii wskazane gremium opiniodawczo-doradcze może zwrócić się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku. Kapituła może także podjąć uchwałę o nieuwzględnieniu wniosku z powodu niezgodności z obowiązującymi przepisami. Zasadą ogólną, zgodnie z art. 4 u.o.o., jest nadawanie orderów i odznaczeń obywatelom polskim. Odzwierciedleniem konstytucyjnej zasady wierności, wynikającej z posiadania statusu obywatela polskiego jest wymóg uzyskania zgody Prezydenta RP na przyjęcie przez Polaka orderu, odznaczenia lub innego zaszczytnego wyróżnienia nadanego przez najwyższe władze obcego państwa²⁷. Przepis art. 4 ust. 2 powołanej ustawy umożliwi jednak nagra-

²³ Krzyż Walecznych; Krzyż Wojskowy; Krzyż Zasługi z Mieczami; Krzyż Wolności i Solidarności; Medal *Virtus et Fraternitas*; Krzyż Zasługi; Krzyż Zasługi Za Dzielność; Wojskowy, Morski, Lotniczy Krzyż Zasługi z Mieczami; Wojskowy, Morski, Lotniczy Krzyż Zasługi; Medal za Ofiarność i Odwagę; Medal za Długoletnią Służbę; Medal za Długoletnie Pożycie Małżeńskie; Odznaczenia za nienaganną służbę w polskich kontyngentach wojskowych.

²⁴ Krzyż Wolności i Solidarności nadawany jest na wniosek Prezesa IPN – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu; Medal *Virtus et Fraternitas* na wniosek Dyrektora Instytutu Solidarności i Męstwa im. W. Pileckiego.

²⁵ Dz.U. z 2004 r., nr 277, poz. 2743.

²⁶ Por. art. 20 ust. 2 u.o.o.

²⁷ Por. art. 5 u.o.o. Zob. **P. Jakubowski, R.K. Tabaszewski**, *Potrzebna zgoda na „Słońce Peru”*, Rzeczpospolita 2013/247, s. C8.

dzanie cudzoziemców jako dowód uznania za zasługi położone dla RP lub jej obywateli, a także stosownie do zwyczajów międzynarodowych. Niedawnym przykładem uhonorowania osób niebędących Polakami, ale niewątpliwie zasłużonych dla polskiej kultury jest, m.in., odznaczenie na mocy postanowienia Prezydenta RP z dnia 5 września 2018 r.²⁸ Srebrnym Krzyżem Zasługi obywateli Łotwy, tłumaczki Ingmar Balode oraz finalisty XVII Międzynarodowego Konkursu Pianistycznego im. F. Chopina Georgijsa Osokinsa, za zasługi w popularyzowaniu polskiej kultury. Oceniając charakter prawny działań Prezydenta RP należy stwierdzić, iż nie należą one do zawartego w art. 3 § 2 p.p.s.a. katalogu działań podlegających kontroli sądów administracyjnych. Tożsame stanowisko przedstawiono w postanowieniu WSA w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2016 r.²⁹ odnośnie do dopuszczalności skargi na bezczynność kancelarii Prezydenta RP w sprawie nadania odznaczenia i przyznania pomocy materialnej. W ocenie Sądu wskazany przedmiot zaskarżenia (brak odpowiedzi na pismo) nie stanowi desygnatu żadnego z aktów wymienionych w pkt 1–9 art. 3 § 2 p.p.s.a. Bezczynność organu, która może być przedmiotem skargi do Sądu, zachodzi wówczas, gdy przepis powszechnie obowiązujący nakłada na organ obowiązek określonego działania. Aby żądanie skarżącego mogło zostać uwzględnione, musiałby więc istnieć przepis zobowiązujący kancelarię Prezydenta RP lub samego Prezydenta RP do wydania decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania danej osobie odznaczenia lub pomocy materialnej. Nadawanie orderów i odznaczeń stanowi jedną z prerogatyw Prezydenta, co oznacza, że działania te należą do samodzielnych i samoistnych kompetencji tego podmiotu władzy publicznej. Nie ma przepisów, które zobowiązywałyby Prezydenta RP lub organ pomocniczy, jakim jest kancelaria Prezydenta RP, do odmowy nadania odznaczenia w formie pisma procesowego, jakim jest decyzja administracyjna, postanowienie lub akt z zakresu administracji publicznej. Ostateczne rozstrzygnięcia indywidualne Prezydenta RP w sprawie nadania orderu czy odznaczenia stanowią zatem akty prawne o charakterze dyskrecyjnym i niezaskarżalnym. Stwierdzić należy, że Głowa Państwa dysponuje pełną samodzielnością w prowadzeniu polityki odznaczeniowej oraz w całym procesie decyzyjnym dotyczącym nadawania poszczególnych orderów lub odznaczeń³⁰.

Analizując problematykę nagradzania, rozumianą nie tylko jako wyróżnienie i docenienie działalności kulturalnej, ale także jako element świado-

²⁸ MP 2018, poz. 1129.

²⁹ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2016 r. IV SAB/Wa 29/16, LEX nr 2228837.

³⁰ *Ibidem*.

mie kreowanej i realizowanej polityki kulturalnej państwa, wskazać należy na szczególną podstawę prawną, czyli ustawę z dnia 3 lutego 2001 r. o ochronie dziedzictwa Fryderyka Chopina³¹. Powołany akt prawny ustanawia na rzecz utworów tego artysty oraz przedmiotów z nim związanych szczególną ochronę prawną. Unormowania te stanowią przejaw uznania przez ustawodawcę istotnej roli, jaką w historii narodu polskiego odegrała twórczość Chopina. Muzyka ta stała się powszechnie rozpoznawalnym elementem tożsamości narodowej, wpisując się jednocześnie na trwałe w kulturę europejską i światową, co potwierdza fenomen i ponadczasowość dzieł tego genialnego twórcy³². Podmiotem wyróżniającym się w kultywowaniu oraz rozwijaniu wiedzy i pamięci o kompozytorze nadawana jest odznaka honorowa „Zasłużony dla Ochrony Dziedzictwa Fryderyka Chopina”. Odznakę nadaje minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego z własnej inicjatywy lub na wniosek podmiotów wskazanych w ustawie. Ustawowy katalog wnioskodawców obejmuje ministrów (kierowników urzędów centralnych), terenowe organy administracji rządowej lub organy jednostek samorządu terytorialnego, kierownika placówki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej³³, a także podmioty prowadzące statutową działalność kulturalną, organizacje społeczne lub stowarzyszenia działające na rzecz ochrony dziedzictwa kompozytora. Wniosek o nadanie odznaki honorowej „Zasłużony dla Ochrony Dziedzictwa Fryderyka Chopina” składać mogą także kierownicy publicznych i niepublicznych szkół artystycznych, instytuty badawcze albo inne jednostki naukowe prowadzące badania naukowe i poszerzające wiedzę o życiu i twórczości Fryderyka Chopina. W skład komisji ds. opiniowania wniosków wchodzi od 5 do 9 osób – uznawanych za autorytety artystyczne i naukowe w dziedzinie chopinistów – powoływanych corocznie przez ministra. Uznanie konkretnych osób za „autorytet artystyczny i naukowy” jest pozostawione do swobodnej oceny ministra, ani ustawa, ani rozporządzenie nie określają żadnych wymogów formalnych dla członków tego gremium. Tryb powoływania komisji opiniodawczej wyraźnie wskazuje na istotny personalny wpływ ministra na dobór ekspertów, a co za tym idzie, na jej finalne ustalenia. Przepis art. 6 ust. 6 ustawy stanowi, że wniosek podlega zaopiniowaniu przez komisję, która rekomenduje ministrowi osobę lub jednostkę organizacyjną do

³¹ Dz.U., nr 16, poz. 168.

³² **M. Karcz-Kaczmarek**, *Dziedzictwo Fryderyka Chopina jako wartość w prawie administracyjnym*, w: **J. Zimmermann** (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s.763–779.

³³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 211.

nadania odznaki. Sformułowanie to może budzić wątpliwości, czy w przypadku przyznawania odznaki z własnej inicjatywy ministra ma zastosowanie wymóg opiniowania kandydatury przez komisję. Wydaje się, że wolą ustawodawcy było poddanie opiniowaniu wszystkich kandydatur niezależnie od sposobu ich zgłaszania, ale ostateczne rozstrzygnięcie należy do ministra. Nie ma bowiem żadnych możliwości weryfikacji instancyjnej decyzji ministra o przyznaniu odznaki osobie, której kandydatura nie była przedstawiona pod obrady komisji. Wydaje się, że dopuszczalna jest także sytuacja nadania odznaki honorowej „Zasłużony dla Ochrony Dziedzictwa Fryderyka Chopina” wbrew zaleceniom komisji, której postanowienia nie mają wiążącego charakteru. Powyższe rozwiązania prawne stanowią egzemplifikację szerokiego zakresu samodzielności i kompetencji dyskrecyjnych ministra właściwego do spraw kultury w zakresie prowadzonej polityki nagradzania. Szczegółowe zasady i tryb nadawania odznaki honorowej „Zasłużony dla Ochrony Dziedzictwa Fryderyka Chopina” określa rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 5 lipca 2005 r.³⁴ Należy podkreślić, iż w bardzo szerokim zakresie, dotyczącym m.in. przesłanek nadawania odznaki oraz określenia kręgu wnioskodawców o jej nadanie, postanowienia rozporządzenia stanowią dosłowne powtórzenie regulacji ustawowej. Jest to jasne naruszenie postanowienia § 118 Zasad techniki prawodawczej³⁵, zgodnie z którym w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

4. Przyznawanie nagród w sferze kultury przez jednostki samorządu terytorialnego

W odróżnieniu od jednolitych zasad proceduralnych przyznawania dorocznych nagród w sferze administracji rządowej, kwestie dotyczące zasad i trybu przyznawania dorocznych samorządowych nagród oraz ich wysokości określają, w sposób samodzielny, poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Uzasadnieniem tego stanu prawnego jest wynikająca z zasady decentralizacji władzy publicznej względna niezależność ustrojowa samorządu terytorialnego. Zasada decentralizacji ma charakter instrumentalny w stosunku do wyrażonej w preambule Konstytucji RP zasady subsydiarności, która „nie stanowi pustej deklaracji,

³⁴ Dz.U., nr 149, poz. 1234.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283.

lecz wyraźny nakaz jej realizacji”³⁶ poprzez zwiększanie zakresu kompetencji samorządu terytorialnego. Zgodnie z obowiązującym prawem warunki i tryb przyznawania dorocznych samorządowych nagród ustalają, w drodze uchwał, rady gmin, powiatów lub sejmiki województw samorządowych. Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 7a ust. 3 ustawy o działalności kulturalnej stanowi o konieczności uwzględniania przy wydawaniu uchwał charakteru działalności osoby fizycznej (osoby prawnej) lub rangi osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej oraz upowszechniania lub ochrony kultury. Na rzecz powszechnie obowiązującego charakteru prawnego tych uchwał przemawia abstrakcyjnie wskazany adresat oraz normy postępowania o charakterze generalnym, przeznaczone do wielokrotnego zastosowania. Stanowisko takie potwierdza orzecznictwo NSA, np. wyrok z 15 września 2010 r.³⁷ oraz wyrok WSA w Gliwicach z 30 sierpnia 2018 r.³⁸ Podjęcie wskazanej uchwały ma charakter fakultatywny, na co wskazuje ustawowe sformułowanie: „jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i przyznawać doroczne nagrody [...]”. Do wspólnot samorządowych należy wybór momentu uchwalenia i wprowadzenia na swoim terenie tego rodzaju nagrody i określenie szczegółowych zasad jej przyznawania. *A contrario* brak podjęcia uchwały nie daje możliwości skutecznego domagania się, za pomocą środków prawnych, w tym skargi na bezczynność ustanowienia w danej j.s.t.³⁹, dorocznych nagród w sferze kultury⁴⁰. Uchwały rad gmin, powiatów lub sejmików województw dotyczące szczegółowych warunków oraz trybu przyznawania nagród stanowią przejaw samorządowej polityki kulturalnej. Biorąc pod uwagę fakt, że zadania w sferze kultury stanowią zadanie własne j.s.t., postulować należy podejmowanie tego rodzaju aktywności uchwałodawczej jako przejaw dobrych praktyk i aktywnego oraz pro-twórczego nastawienia wspólnoty. W praktyce, ograniczeniem okazać może się jednak brak środków finansowych na nagradzanie osiągnięć w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury. W tej sytuacji pewnym rozwiązaniem mogłoby być przyznawanie nagród honorowych lub niepieniężnych. Zauważenie i wyróżnienie osiągnięć ma bowiem istot-

³⁶ **K.M. Ziemiński, M. Karciarz**, *Zasada decentralizacji ustroju terytorialnego państwa jako wartość w świetle przepisów Konstytucji RP i prawa międzynarodowego*, w: **B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz** (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej – współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska – Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa–Łódź 2019, s. 134.

³⁷ Sygn. II OSK 1409/10, LEX nr 746517. Podobnie wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2007 r. III SA/Wr 22/07.

³⁸ Sygn. IV SA/GI 671/18, LEX nr 2541610.

³⁹ Skrót: jednostka samorządu terytorialnego.

⁴⁰ Wyrok NSA z 15 września 2010 r. sygn. II OSK 1409/10, LEX nr 746517.

ne znaczenie psychologiczne i motywujące, a także prestiżowe. Zagadnieniem dyskusyjnym jest przedmiotowy zakres spraw, które mogą być regulowane w drodze wskazanych aktów prawa miejscowego. Wątpliwości prawne wzbudziło zagadnienie kształtowania składu osobowego komisji powoływanych dla opiniowania wniosków o przyznanie nagrody, a w szczególności, czy członkami tychże mogą być osoby spoza grona radnych. W rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody dolnośląskiego z dnia 6 maja 2010 r.⁴¹ stwierdzono, że rada gminy nie jest władna „do wyznaczenia do składu komisji podmiotów innych niż radni” ani do „powierzenia tak powołanej komisji kompetencji do przyznawania nagród”. Zdaniem wojewody organ stanowiący nie może zobowiązywać podmiotów spoza składu rady, w tym burmistrza lub osób zatrudnionych w urzędzie miasta do wykonywania określonych czynności. W odniesieniu do osób zatrudnionych w urzędzie miasta uprawniony do wydawania poleceń jest organ wykonawczy gminy jako pracodawca. Organ nadzoru argumentował, że zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje, ustalając ich przedmiot działania oraz skład osobowy. Kompetencja do ewentualnego powołania członków komisji spoza składu rady przysługuje wójtowi w ramach jego właściwości do wykonania uchwały. W myśl art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.s.g. organ wykonawczy gminy nie tylko wykonuje uchwały rady, ale także określa sposób ich wykonywania, a takim sposobem może być powołanie do komisji osób spoza grona rady gminy. Wojewoda zakwestionował kompetencje komisji do wyłonienia kandydatów i podjęcia decyzji o przyznaniu nagrody. Powierzenie wskazanych zadań czyni z komisji organ o charakterze rozstrzygającym, podczas gdy kompetencje komisji powinny mieć charakter jedynie opiniodawczo-doradczy. W ocenie organu nadzoru powołanie do komisji osób spoza grona rady oraz przekazanie jej uprawnień decyzyjnych narusza ustawowo określone kompetencje organów gminy. Na poparcie tego stanowiska powołany został wyrok NSA z 4 grudnia 2007 r.⁴², zgodnie z którym upoważnienie zawarte w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej legitymuje organ uchwałodawczy j.s.t. do powołania ciała doradczego, o ile jego uprawnienia nie naruszają ustawowych kompetencji organów samorządu. We wskazanym orzeczeniu potwierdzono stanowisko WSA we Wrocławiu, wyrażone w wyroku z dnia 25 kwietnia 2007 r.⁴³, w myśl którego organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak organy administracji rządowej, mogą powoły-

⁴¹ NK.II.JK8.0911-15/10-1, Dz.Urz. Dolno, 2010, nr 90, poz. 1367.

⁴² Sygn. II OSK 1333/07, LEX nr 465056.

⁴³ Sygn. akt III SA/Wr 22/07, LEX nr 980484.

wać gremia (ciała, kapituły) pełniące funkcje pomocnicze (najczęściej doradcze lub opiniodawcze), o ile nie podejmują decyzji w zastępstwie organów. Zatem rady (sejmiki województw) posiadają ustawowe uprawnienia do powoływania stałych i doraźnych komisji opiniodawczo-doradczych, ustalania ich przedmiotu działania i składu osobowego, ale spośród swego grona⁴⁴. Kompetencja do powołania członków komisji spoza składu rady przysługuje organom wykonawczym w ramach ich właściwości do wykonania uchwał. Dopuszczalne jest także przekazanie, w drodze uchwały organu stanowiącego określającej warunki oraz tryb przyznawania nagród, kompetencji do powoływania komisji organowi wykonawczemu⁴⁵. Organ stanowiący może wówczas pozostawić sobie kompetencję do wskazywania jako członków komisji eksperckich konkretnych osób, ale wykonanie uchwały, czyli powołanie tychże należy do organu wykonawczego⁴⁶. Z kolei, ustalenie kryteriów nagradzania pozostaje we właściwości organu stanowiącego j.s.t. Przyjęte w uchwale mierniki oceny powinny brać pod uwagę charakter działalności osoby fizycznej (osoby prawnej) lub rangę osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej oraz upowszechniania bądź ochrony kultury. Na płaszczyźnie działalności jednostek samorządowych konkretyzacja wskazanego upoważnienia ustawowego stanowić będzie czytelny przejaw preferencji w sferze aktywności kulturalnej, a tym samym wyraz polityki lokalnej (lub ponadlokalnej). Samorządowy charakter nagród uzasadnia tezę, iż pierwszeństwo nagradzania powinno przysługiwać osiągnięciom ważnym dla danej wspólnoty, które promują tożsamość i walory kulturalne danego terenu (regionu). Podobne stanowisko, w odnie-

⁴⁴ W praktyce funkcjonują komisje powoływane przez rady miasta spoza swojego grona np. obejmujące osoby zatrudnione w urzędzie miasta. Uchwała nr XL/1054/17 Rady Miasta Łódź z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania dorocznych nagród Prezydenta Miasta Łodzi za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury, <http://archiwum.bip.uml.lodz.pl>; stan na 1.03.2020 r.

⁴⁵ Rozwiązanie takie przyjęto m.in. w uchwale nr XIII/93/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 kwietnia 2003 r. w sprawie Nagród Miasta Krakowa. Przepis § 5 ust. 1 stanowi „wnioski o przyznanie nagród rozpatruje Komisja Nagród Miasta Krakowa, powoływana co rok przez Prezydenta Miasta Krakowa”, <https://www.bip.krakow.pl>. Zob. załącznik nr 1 do Uchwały nr XIV/306/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 września 2019 r. Regulamin przyznawania Nagrody Miasta Gdańska dla Młodych Twórców w Dziedzinie Kultury. Przepis § 5 stanowi, że liczbę członków Kapituły Nagrody Prezydent Miasta Gdańska oraz jej skład ustala Prezydent Miasta Gdańska w drodze odrębnego zarządzenia; stan na 10.02.2020 r.

⁴⁶ Uchwała nr LXV/1582/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie składu Komisji Nagród Miasta Krakowa. Przepis § 1 stanowi „Do Komisji Nagród Miasta Krakowa w 2017 roku Rada Miasta Krakowa wskazuje przedstawicieli krakowskiego środowiska nauki, kultury, sztuki i sportu [...]” § 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Krakowa, <https://www.bip.krakow.pl>; stan na 10.02.2020 r.

sieniu do przyznawania samorządowych stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, wyrażono w wyroku WSA w Gliwicach z 30 sierpnia 2018 r.⁴⁷ Wskazano w nim na konieczność oceny rangi danego sportu dla jednostki samorządu oraz uwzględnianie dyscyplin, które mają znaczenie z uwagi na ugruntowaną tradycję lokalną czy ponadlokalną oraz popularność wśród mieszkańców. Stwierdzenia te mają pełne zastosowanie do kształtowania treści aktów prawa miejscowego w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania dorocznych nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury. Zagadnieniem o podstawowym znaczeniu jest ustalenie organu właściwego do przyznania nagrody konkretnej osobie (podmiotowi). Obowiązujące przepisy nie dają jasnej odpowiedzi, a ich wykładnia prowadzić może do przyjęcia odmiennych stanowisk. We wskazanym zakresie odwołać należy się do przepisów tzw. ustaw samorządowych określających właściwości organów samorządowych i ustanawiających określone domniemania prawne. Analiza ustaw wskazuje, że właściwymi organami są organy wykonawcze, do których należy wykonywanie uchwał organów stanowiących zgodnie z trybem w nich określonym. Ustawa o samorządzie województwa⁴⁸ ustanowiła wręcz domniemanie kompetencji na rzecz zarządu województwa samorządowego, co wyraźnie przesądza o możliwości podejmowania uchwał o przyznaniu konkretnemu podmiotowi dorocznej nagrody. Z odmienną sytuacją mamy do czynienia w gminie, w przypadku której ustawodawca ustanowił domniemanie kompetencji na rzecz rady gminy⁴⁹. Wydaje się jednak, że nie zmienia to ogólnej zasady, zgodnie z którą do wykonywania uchwał rad gmin, powiatów lub sejmiku województwa powołane są organy wykonawcze. Warto zwrócić uwagę, że aktualny kształt przepisu art. 7a ustawy o działalności kulturalnej został nadany na mocy nowelizacji z dnia 24 lipca 1998 r.⁵⁰, kiedy to w gminie organem wykonawczym był kolegialny zarząd. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) pełni funkcje organu wykonawczego od dnia 27 października 2002 r.⁵¹ Biorąc pod uwagę obecny monokratyczny kształt wskazanego organu gminy, który może rodzić niebezpieczeństwo decyzji arbitralnych i opartych wyłącznie na subiektywnym guście wójta gminy, podkreślić należy rangę uchwał dotyczących przyznania nagród dorocznych. Akty te powinny w miarę możliwo-

⁴⁷ Sygn. IV SA/GI 671/18, LEX nr 2541610. Por. WSA w Łodzi z 22 listopada 2017 r., sygn. II SA/Łd 651/17.

⁴⁸ Art. 41 ust. 1 u.s.w.

⁴⁹ Art. 18 ust. 1 u.s.g.

⁵⁰ Dz.U. z 1998 r., nr 106, poz. 668.

⁵¹ Z tym dniem weszła w życie ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2002 r., nr 113, poz. 984).

ści jak najprecyzyjniej określać warunki, przesłanki oraz finansowe aspekty nagradzania. Dzięki temu eliminowane będzie ryzyko nepotyzmu. Jednocześnie pozytywnie ocenić należy powoływanie przez niektóre samorządy⁵² różnego rodzaju profesjonalnych (*quasi*-profesjonalnych) gremiów opiniodawczych, których rolą jest merytoryczne wsparcie wójta w zakresie przyznawania nagród w sferze kultury. Należy podkreślić, iż sądowej kontroli podlegają jedynie uchwały będące podstawą przyznania nagrody dorocznej, stanowiące akt prawa miejscowego. Nie ma natomiast możliwości sądowej weryfikacji rozstrzygnięć organów wykonawczych o przyznaniu (lub odmowie przyznania) nagrody. W tym zakresie nie ma zastosowania ogólne domniemanie decyzji administracyjnej jako prawnej formy załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Nagroda stanowi przejaw uhonorowania twórczych osiągnięć artysty, jak też dokonań w dziedzinie upowszechniania i ochrony kultury. Charakter i funkcja nagród wyklucza wydawanie decyzji administracyjnych, a jurysdykcyjne postępowanie administracyjne i tok instancji nie jest adekwatnym sposobem wyrażenia uznania za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury⁵³. Analiza stanu prawnego wskazuje, że zasadnym byłoby ustawowe doprecyzowanie proceduralnych aspektów ustanawiania dorocznych nagród samorządowych. Korzystnym rozwiązaniem byłoby w szczególności wskazanie organu właściwego do przyznawania nagród konkretnym podmiotom oraz określenie prawnej formy tego działania.

Należy zauważyć, iż ustawodawca kształtuje zagadnienia proceduralne dotyczące przyznawania różnego rodzaju donacji⁵⁴ przez jednostki samorządu terytorialnego w zróżnicowany sposób. Oryginalne rozwiązanie funkcjonuje na gruncie art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁵⁵, zgodnie z którym samorządowe dotacje na prace przy *zabytku* mogą być udzielone przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Uchwała w sprawie określenia zasad udzielania dotacji stanowi akt prawa miej-

⁵² Por. uchwała nr XIII/93/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 kwietnia 2003 r. w sprawie Nagród Miasta Krakowa, <https://www.bip.krakow.pl>. Zob. też załącznik nr 1 do uchwały nr XIV/306/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 września 2019 r. Regulamin przyznawania Nagrody Miasta Gdańska dla Młodych Twórców w Dziedzinie Kultury, <https://www.gdansk.pl/download/2019-10/135967.pdf>; stan na 1.03.2020 r.

⁵³ Wyrok NSA z 15 września 2010 r. *op. cit.*

⁵⁴ Donacje te obejmują zróżnicowane pod względem charakteru prawnego świadczenia. Odwołanie się do proceduralnych aspektów ich przyznawania stanowi cenny przyczynek do dyskusji o ustanawianiu i przyznawaniu nagród w sferze kultury.

⁵⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 282.

scowego, natomiast uchwała rady gminy o przyznaniu wsparcia konkretnemu podmiotowi ma charakter indywidualnego aktu administracyjnego. Z kolei zasady udzielania samorządowych dotacji w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarze specjalnej strefy rewitalizacyjnej określa uchwała rady gminy⁵⁶. W tym przypadku organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do przyznawania konkretnemu podmiotowi dotacji. Organem właściwym do podjęcia tej czynności jest organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) w formie tzw. umowy dotacyjnej. Rozwiązanie to jest zatem podobne do ustanawiania i przyznawania samorządowych nagród w sferze kultury. Na marginesie, z uwagi na zbliżony przedmiot i cechy obu dotacji samorządowych istniejąca dwutorowość regulacji prawnych w zakresie organów właściwych do udzielania wsparcia budzi pewne zastrzeżenia. Odnosząc się do proceduralnych aspektów podanych przykładów, stwierdzić można, że wyraźne ustawowe określenie właściwego organu oraz formy podejmowanej działalności jest sytuacją bardziej korzystną niż funkcjonowanie luki prawnej, która przyczyniać może się do wątpliwości interpretacyjnych i problemów ze stosowaniem prawa. Z uwagi na to postulować należy nowelizację przepisów ustawy o działalności kulturalnej w analizowanym zakresie.

5. Zakończenie

We współczesnym państwie polityka kulturalna odgrywać powinna ważną ustrojową rolę. Analiza konwencji UNESCO⁵⁷ oraz innych dokumentów międzynarodowych, w tym prawodawstwa Unii Europejskiej⁵⁸, wskazują, że popularyzacja i upowszechnianie kultury stanowią element kształtowania polityki rozwojowej wpływający na poziom społeczno-gospodarczy⁵⁹. Upowszechnianie wiadomości o wyróżniających się działaniach lub osiągnięciach artystycznych przyczynia się do rozwoju kulturalnego, ale także do przełamywania różnego

⁵⁶ Zob. art. 35 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 802).

⁵⁷ M.in. Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego sporządzona w Paryżu dnia 17 października 2003 r., Dz.U. z 2011 r., nr 172, poz. 1018; Konwencja UNESCO z 20 października 2005 r. w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego, Dz.U. z 2007 r., nr 215, poz. 1585.

⁵⁸ Zob. **S.A. Bąk**, *Działania Unii Europejskiej na rzecz kultury i turystyki kulturowej*, Difin, Warszawa 2007.

⁵⁹ **S. Ratajsk**, *Konwencja UNESCO z 2005 roku narzędziem polityki kulturalnej*, Biuletyn Polskiego Komitetu do spraw UNESCO 2013, s. 63–72.

rodzaju stereotypów i uprzedzeń. Nagrody motywują do dalszej działalności, a także przyczyniają się do budowania rozpoznawalności uhonorowanej osoby (organizacji lub instytucji)⁶⁰. Prowadzona w przemyślany sposób strategia nagradzania stanowi wyraz doceniania osiągnięć artystycznych i kulturalnych, a także formę przekazu o zasięgu krajowym i międzynarodowym o wartościach, tożsamości i kulturze kraju. W tym świetle odnotować i pozytywnie ocenić należy mające miejsce w grudniu 2019 r. uhonorowanie wybitnego skrzypka – Gidona Kremera Srebrnym Medalem „Zasłużony Kulturze Gloria Artis”. Muzyk aktywnie promuje na świecie twórczość zapomnianego polskiego kompozytora Mieczysława Wajnburga. Dzięki tej inicjatywie artystycznej publiczność międzynarodowa może lepiej zrozumieć złożoną XX-wieczną historię Europy, Polski i polskich Żydów⁶¹. Podkreślić należy rangę samorządowej polityki kulturalnej, która stanowić może wyraz tożsamości kulturowej rozumianej jako świadomość przynależności do danej wspólnoty, jej trybu życia, obyczajowości oraz materialnych i niematerialnych przejawów egzystencji⁶². Szczególnie istotną rolę odgrywa polityka prowadzona przez samorząd województwa będąca elementem rozwoju regionu i jego promocji w kraju i za granicą⁶³. W sferze nagadzania organom rządowym oraz jednostkom samorządowym przysługuje szeroki zakres uznaniowości, działania te nie podlegają, co do zasady, sądowej kontroli. Nie powinno to jednak oznaczać arbitralności władz publicznych, ale tym bardziej skłaniać je do podejmowania przemyślanych decyzji o nagrodzeniu konkretnych osób lub podmiotów. Analizowane działania wpisujące się w realizację państwowej lub samorządowej polityki kulturalnej świadczyć powinny o otwartości i akceptacji różnorodności, przy jednoczesnym poszanowaniu identyfikacji z otoczeniem lokalnym oraz o docenianiu postaw prospołecznych i propaństwowych.

⁶⁰ Warto przywołać osobę Krzysztofa Pendereckiego, którego pierwszą z wielu nagród była nagroda na Konkursie Młodych Związku Kompozytorów Polskich (1959). Następnie był on nagradzany przez gremia międzynarodowe (1961, 1962). Jego twórczość została doceniona Nagrodą Doroczną Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (2008) oraz przez jednostki samorządu terytorialnego, np. Odznaką Honorową Województwa Podlaskiego (2013), Złotym Medalem Honorowym za Zasługi dla Województwa Małopolskiego (2013). Kompozytor był także kawalerem Orderu Orła Białego (2005). Zob. *Krzysztof Penderecki*, <https://culture.pl/pl/tworca/krzysztof-penderecki>; stan na 15.04.2020 r.

⁶¹ <https://www.gov.pl/web/kultura/gidon-kremer-uhonorowany-srebrnym-medalem-zasluzony-kulturze-gloria-artis>; stan na 20.01.2020 r.

⁶² **J. Pruszyński**, *Dziedzictwo kultury polskiej jego straty i ochrona prawna*, Zakamycze 2001, s. 57.

⁶³ **N. Honka**, *Polityka kulturalna jako czynnik promocji i rozwoju regionu*, Wydawnictwo Górnośląskie Centrum Kultury i Spotkań im. J. v. Eichendorffa, Łubowice 2009, s. 5 i nast.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Konwencja UNESCO z dnia 17 października 2003 r. w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego (Dz.U. z 2011 r., nr 172, poz. 1018).
- Konwencja UNESCO z dnia 20 października 2005 r. w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego (Dz.U. z 2007 r., nr 215, poz. 1585).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713).
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 194).
- Ustawa z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 138).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 512).
- Ustawa z dnia 3 lutego 2001 r. o ochronie dziedzictwa Fryderyka Chopina (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 115).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 282).
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 823).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 802).

Opracowania

- Duniewska Z.**, *Uznanie administracyjne – władza dyskrecjonalna*, w: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 7, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, s. 108–123.
- Florczak-Wątor M.**, *Komentarz do art. 3*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019/el.
- Jakubowski P.**, **Tabaszewski R.K.**, *Potrzebna zgoda na „Słońce Peru”*, *Rzeczpospolita* 2013/247, s. C8.
- Olejniczak-Szałowska E.**, *Zasady centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji*, w: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 7, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, s. 212–219.
- Ratajski S.**, *Konwencja UNESCO z 2005 roku narzędziem polityki kulturalnej*, *Biuletyn Polskiego Komitetu do spraw UNESCO* 2013, s. 63–72.
- Ziemski K.M.**, **Karciarz M.**, *Zasada decentralizacji ustroju terytorialnego państwa jako wartość w świetle przepisów Konstytucji RP i prawa międzynarodowego*, w: B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej – współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Wolters Kluwer – Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa–Łódź 2019, s. 130–152.

Maria KARCZ-KACZMAREK

REWARDING AS A PART OF CULTURAL POLICY: ADMINISTRATIVE ISSUES

Abstract

Background: The presented study is concerned with administrative aspects of honoring cultural activities as part of cultural policy in Poland.

Research purpose: To determine cultural policy as an essential element of public strategy aimed at the sustainable development of society. The author claims that rewarding cultural achievements by government and local government authorities cannot be the result of opportunistic activities, but rather should be an expression of a long-term cultural strategy.

Methods: The research is based on a dogmatic analysis of the provisions of Polish law including local law, case law, and doctrine in the context of international and EU law.

Conclusions: As a result of the above considerations, the author concludes that public authorities have a very wide range of discretion in rewarding outstanding cultural people. These activities – in general – are not subject to any form of judicial review. A fundamental role is played by constitutional principles and the so-called internal limits of free discretion determined by specific moral and ethical imperatives, such as the common good or administrative policy.

Keywords: artistic activities, achievements's rewarding, discretionary power.