Kraków

PR-02.074.607/2026

Kraków, dnia 17 listopada 2026 r.

OPINIA PRAWNA
do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących funkcjonowania Centrum Muzyki w Krakowie (druk Nr 1640)

(projekt Klubu Radnych Koalicja Obywatelska)

I. Konkluzja i zakres oceny

Projekt uchwały opiniuję z następującymi uwagami. Projekt wymaga – w ocenie opiniującego - istotnego ograniczenia i uporządkowania. Za zasadniczo dopuszczalny należy uznać kierunek polegający na zapewnieniu Centrum Muzyki roli wspólnego miejsca działalności Capelli Cracoviensis i Orkiestry Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa „Sinfonietta Cracovia", przy poszanowaniu odrębności artystycznej i organizacyjnej obu instytucji (§ 1).

Najdalej idące zastrzeżenia dotyczą § 5 i § 6 projektu. Nie poprzestają one na sformułowaniu kierunku polityki kulturalnej, **lecz tworzą rozbudowany program oceny inwestycji, wskazują preferowane źródła ekspertyz, katalog zagadnień prawnych, podatkowych i finansowych, terminowo zorientowaną sekwencję działań oraz postulat przeglądu konkretnych uchwał i umów**. Daje to podstawę do oceny, że w części projekt usiłuje ingerować w sposób wykonywania zadań przez organ wykonawczy.

Zastrzeżenia dotyczą też § 2, § 3 i § 4 pkt 6, lecz mają odmienny ciężar. Preferowany model instytucji kultury jako gospodarza obiektu jest możliwym kierunkiem strategicznym, ale nie powinien zostać sformułowany jako przesądzenie tytułu prawnego, zmiany operatora obiektu ani czynności organizacyjnych przed oceną istniejących relacji prawnych. Pozostałe punkty § 4 odnoszące się do dostępności, misji i równoprawnego korzystania mają zasadniczo charakter celów i wartości.

Rozbudowany § 7, zwłaszcza stwierdzenie o „wykładni autentycznej", nie usuwa tych wad. Treść uchwały jest oceniana według jej rzeczywistej normatywnej zawartości, a nie przez przyjętą w niej deklarację, że wszystkie postanowienia są tylko sugestiami. Analogiczna klauzula była już przedmiotem negatywnych ocen w sprawach krakowskich.

Urząd Miasta Krakowa
ZESPÓŁ RADCÓW PRAWNYCH
tel. +48 12 616 14 48, +48 12 616 14 47, pr.umk@um.krakow.pl
31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3-4
www.krakow.pl

II. Stan prawny i podstawy kompetencyjne

1. Ustawa o samorządzie gminnym

Podstawą prawną stanowienia kierunków działania Prezydenta jest art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, 912, 1273 dalej: „u.s.g.”). Przepis ten stanowi w odpowiedniej części:

„Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: (...) 2) ustalanie wynagrodzenia wójta, ***stanowienie o kierunkach jego działania*** *oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności”.*

Rada jest organem stanowiącym i kontrolnym (art. 15 ust. 1 u.s.g.), zaś Prezydent jest organem wykonawczym (art. 26 ust. 1 w związku z art. 26 ust. 4 u.s.g.). W świetle art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2–4 u.s.g. Prezydent wykonuje uchwały Rady, określa sposób ich wykonywania, gospodaruje mieniem komunalnym i wykonuje budżet. Zgodnie z art. 31 u.s.g. kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

Art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. nie może być interpretowany w izolacji od art. 30 i art. 31 tej ustawy. Ustawowa kompetencja do wyznaczania celów nie jest kompetencją do kierowania konkretnymi czynnościami wykonawczymi. Także kompetencje Rady w sprawach mienia i spółek (m.in. art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g.) mają własny przedmiot i tryb; nie należy ich realizować pośrednio uchwałą wyłącznie kierunkową.

2. Instytucje kultury i spółka komunalna

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2026 r. poz. 457 i 912; dalej: „u.o.p.d.k.”) prowadzenie działalności kulturalnej jest obowiązkowym zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego. Organizator zapewnia instytucji środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności oraz utrzymania obiektu (art. 12). Instytucja kultury ma osobowość prawną od wpisu do rejestru (art. 14 ust. 1).

Art. 17 u.o.p.d.k.: „Dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz”.

Art. 27 ust. 1 u.o.p.d.k.: „Instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania”.

Art. 27 ust. 3 u.o.p.d.k. powierza ustalenie planu finansowego dyrektorowi, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora. Z tego względu wyznaczanie priorytetu misji kulturalnej jest dopuszczalne, lecz przesądzanie praktycznych rozliczeń, zakresu powierzonych zasobów, zasad korzystania i zarządzania wymaga działania właściwych podmiotów i zachowania form prawnych.

Odrębną osobowość prawną posiada również spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Według art. 201 § 1 k.s.h. zarząd prowadzi sprawy spółki i ją reprezentuje, a rada nadzorcza sprawuje stały nadzór (art. 219 § 1 k.s.h.). Rada Miasta nie może uchwałą kierunkową zastępować zarządu, rady nadzorczej ani czynności jedynego wspólnika wykonywanych w prawem przewidzianej formie.

Urząd Miasta Krakowa
ZESPÓŁ RADCÓW PRAWNYCH
tel. +48 12 616 14 48, +48 12 616 14 47, pr.umk@um.krakow.pl
31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3-4
www.krakow.pl

3. Znaczenie art. 7 Konstytucji RP

Zasada legalizmu wymaga, aby każdy organ działał na podstawie i w granicach prawa. Kompetencja organu stanowiącego nie podlega domniemaniu ani rozszerzeniu motywowanemu oceną celowości przedsięwzięcia. Dotyczy to także uchwał intencyjnych: ich nienormatywny, wewnętrzny charakter nie znosi granic wyznaczonych przez ustawowy podział zadań.

III. Granica pomiędzy kierunkiem a działaniem wykonawczym

Przy ocenie uchwały należy rozdzielić trzy poziomy ingerencji. Po pierwsze, Rada może wskazywać cel strategiczny: np. stałe warunki działalności dwóch orkiestr, pierwszeństwo funkcji kulturalnej, dostępność oferty i racjonalne wykorzystanie budynku. Po drugie, może na ogólnym poziomie wyrazić preferencję organizacyjną (np. publiczny charakter zarządzania) o ile pozostawia rzeczywisty wybór prawnie dopuszczalnych modeli. Po trzecie, nie może nakazywać ani funkcjonalnie przesądzać szczegółowej sekwencji czynności: ekspertyz, przeglądu wskazanych umów, sposobu rozliczeń, wyboru konkretnych podmiotów i przygotowania zmian danych stosunków prawnych.

Oceniając treść kierunkową nie wystarcza analiza pojedynczych słów „rekomenduje się", „zaleca się rozważenie", „uznaje się za pożądane". Należy zbadać, czy po ich wykreśleniu pozostaje treść o charakterze planu operacyjnego. Istotne jest nagromadzenie instrukcji w jednym akcie oraz stopień, w jakim ogranicza się pole wyboru Prezydenta.

Szczegółowość sama w sobie nie prowadzi automatycznie do nieważności. Przedmiotem oceny jest sposób skonkretyzowania działania, łączne znaczenie postanowień oraz wynikający z nich nacisk na określoną metodę wykonania. To zastrzeżenie przemawia za wnioskami zróżnicowanymi, a nie za stwierdzeniem, że cały projekt jest z mocy prawa niedopuszczalny.

IV. Orzecznictwo oraz stanowiska doktryny

1. Naczelny Sąd Administracyjny – charakter programowy uchwały

W wyroku NSA z dnia 19 września 2017 r., II GSK 3514/15, sąd zakwestionował uchwałę, która pod hasłem zwiększenia przejrzystości wydatków narzucała utworzenie rejestru umów i dokładnie określała jego zawartość oraz sposób udostępnienia. Teza: rada może określać kierunek, ale nie może narzucać środka technicznego służącego temu kierunkowi. Analogicznie ogólny cel transparentności i racjonalności funkcjonowania Centrum Muzyki nie uzasadnia rozpisania przez Radę katalogu analiz i metod ich wykonania. [O1]

W wyroku NSA z dnia 11 lipca 2022 r., III OSK 3563/21 (sprawa dotycząca uchwały kierunkowej Rady Miasta Krakowa w przedmiocie utworzenia parku), podkreślono zakaz konkretyzowania czynności wykonawczych pod postacią kierunków. Wyrok jest prawomocny. [O2]

W wyroku NSA z dnia 2 września 2022 r., III OSK 2900/21, wskazano, że art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. służy koordynacji działania organów gminy oraz wyznaczaniu celów, nie zaś zobowiązywaniu Prezydenta do wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego zadania w narzuconym sposobie czy terminie. Podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 1 czerwca 2022 r., III OSK 4140/21. [O3–O4]

Urząd Miasta Krakowa
ZESPÓŁ RADCÓW PRAWNYCH
tel. +48 12 616 14 48, +48 12 616 14 47, pr.umk@um.krakow.pl
31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3-4
www.krakow.pl

2. Orzeczenia krakowskie szczególnie istotne dla druku Nr 1640

W wyroku WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2019 r., II SA/Kr 1152/19, zaakceptowano zakwestionowanie uchwały nakierowanej na szczegółowe działania kontrolne dotyczące środowiska w Nowej Hucie. Istotna była nie tylko treść celu, lecz również narzucenie metody realizacji i przekroczenie kompetencji wykonawczych. [O5]

W wyroku WSA w Krakowie z dnia 1 grudnia 2022 r., II SA/Kr 1114/22, oceniono uchwałę Rady Miasta Krakowa Nr LXXVIII/2210/22 z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie podjęcia działań kontrolnych dotyczących stanu środowiska w Nowej Hucie. W uchwale postulowano powołanie szczegółowo zdefiniowanego zespołu, opisano zakres jego zadań i przewidziano raport. Klauzula, zgodnie z którą uchwała jest jedynie „wytyczną, zaleceniem, sugestią" i rzekomo zawiera wiążącą wykładnię autentyczną, nie zmieniła jej charakteru. WSA stwierdził nieważność, a NSA w wyroku z dnia 23 października 2024 r., III OSK 414/23, oddalił skargę kasacyjną Rady. Sprawa zakończyła się zatem prawomocnie. [O6–O7]

Szczególne znaczenie ma wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 lipca 2026 r., III SA/Kr 611/26, odnoszący się do uchwały Rady Miasta Krakowa Nr CXVI/3135/23 z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dot. utworzenia na terenie Miasta Krakowa dostępnego 24 godziny na dobę punktu profilaktyki intymnej, zapewniającego dostęp do lekarzy bez klauzuli sumienia. Według dostępnej treści sentencji WSA orzekł o niezgodności uchwały z prawem, odrzucając skuteczność formalnej klauzuli „wykładni autentycznej" wobec skonkretyzowania celu. Orzeczenie oznaczone jest jako nieprawomocne; nie należy przedstawiać go jako prawomocnego stwierdzenia nieważności. [O8]

Pomocniczo wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2024 r., I GSK 1035/23, dotyczący organów związku powiatowo-gminnego i konkretnego podwyższenia kapitału spółki, wskazuje na ryzyko nazywania „kierunkami" bardzo precyzyjnych instrukcji w sprawach korporacyjno-finansowych. Jest to analogia systemowa, a nie orzeczenie wydane w identycznym stanie prawnym i faktycznym. [O9]

3. Znaczenie judykatury Sądu Najwyższego i doktryny

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2011 r., II PK 42/11, zapadł w sprawie pracowniczej dotyczącej dyrektora samorządowej instytucji kultury. Przywołuje model zarządzania instytucją przez dyrektora wynikający z art. 17 u.o.p.d.k. Jego użyteczność dla niniejszej opinii jest pośrednia: wspiera ustalenie odrębnego statusu dyrektora, ale nie stanowi bezpośredniej wykładni art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. [O10]

W doktrynie pod redakcją B. Dolnickiego („Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz", wydanie LEX 2018, uwagi do art. 18, teza 5, przywołane w uzasadnieniu wyroku II SA/Kr 1152/19) zwrócono uwagę, że określanie kierunków nie uprawnia Rady do wydawania poleceń co do sposobu załatwienia konkretnej sprawy przez wójta. Jest to zgodne z utrwaloną wykładnią NSA. Nie należy jednak wyprowadzać z tego tezy, że rada nie może wyrażać merytorycznych preferencji co do polityki kulturalnej.

Urząd Miasta Krakowa
ZESPÓŁ RADCÓW PRAWNYCH
tel. +48 12 616 14 48, +48 12 616 14 47, pr.umk@um.krakow.pl
31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3-4
www.krakow.pl

V. Uwarunkowania organizacyjne i wcześniejsze uchwały

Zasadniczą okolicznością jest to, że kwestia inwestycji i zarządzania infrastrukturą nie jest prawnie „pusta". Uchwała Rady Miasta Krakowa Nr XXIX/745/19 z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie przystąpienia przez Gminę Miejską Kraków do Agencji Rozwoju Miasta Inwestycje spółki z ograniczoną odpowiedzialnością określiła zakres powierzonych spółce zadań. [U1]

Następnie uchwała Rady Miasta Krakowa Nr LIV/1509/21 z dnia 24 marca 2021 r. zmieniająca uchwałę nr XXIX/745/19 w sprawie przystąpienia przez Gminę Miejską Kraków do Agencji Rozwoju Miasta Inwestycje spółki z ograniczoną odpowiedzialnością dodała przepis o przygotowaniu i realizacji przez spółkę inwestycji obejmującej budowę Krakowskiego Centrum Muzyki oraz zarządzaniu wybudowaną infrastrukturą. [U2]

Z kolei uchwała Rady Miasta Krakowa Nr LXXXIII/2366/22 z dnia 27 kwietnia 2022 r. zmieniająca uchwałę nr XXIX/745/19 w sprawie przystąpienia przez Gminę Miejską Kraków do Agencji Rozwoju Miasta Inwestycje spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz uchwałę nr LXXII/2037/21 w sprawie utworzenia przez Gminę Miejską Kraków jednoosobowej spółki KRAKÓW5020 spółka z ograniczoną odpowiedzialnością nadała § 2 ust. 2 uchwały bazowej nowe brzmienie, utrzymując powierzenie spółce realizacji przedsięwzięcia i zarządzania wybudowaną infrastrukturą. [U3]

Późniejsza uchwała Rady Miasta Krakowa Nr XVIII/425/25 z dnia 15 stycznia 2025 r. zmieniająca uchwałę nr XXIX/745/19 w sprawie przystąpienia przez Gminę Miejską Kraków do Agencji Rozwoju Miasta Inwestycje spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz uchwałę nr LXXII/2037/21 w sprawie utworzenia przez Gminę Miejską Kraków jednoosobowej spółki KRAKÓW5020 spółka z ograniczoną odpowiedzialnością dodała zadania związane m.in. z Centrum Kongresowym ICE Kraków; w jej treści nie uchylono omawianego powierzenia dotyczącego Centrum Muzyki. [U4]

Wynika z tego, że postulat, aby gospodarzem Centrum została instytucja kultury, może być przedmiotem politycznej i strategicznej debaty, lecz jego urzeczywistnienie wymaga osobnej analizy powierzenia zadań spółce, możliwych zmian uchwał i czynności prawa cywilnego i handlowego. Przyjęcie uchwały kierunkowej nie wywoła samo przez się skutku rozwiązania umów, przeniesienia prawa do nieruchomości, zmiany zasad zarządzania infrastrukturą ani zmiany zakresu zadań spółki.

W projekcie oraz jego uzasadnieniu przewija się także uchwała Rady Miasta Krakowa Nr LXXIX/1933/17 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu Rozwoju Kultury w Krakowie do roku 2030. Dokument programowy może uzasadniać preferencję dla funkcji koncertowej, edukacyjnej i dostępu mieszkańców, ale nie przesądza konkretnego prawnego gospodarza obiektu. [U5]

Niniejsza opinia nie przesądza, kto jest obecnie właścicielem działek, jakie są postanowienia wszystkich zawartych umów i rzeczywiste rozliczenia inwestycji. Projekt i uzasadnienie nie zawierają kompletu dokumentów pozwalających wiążąco ustalić te okoliczności. Prawidłowe jest więc odróżnienie dopuszczalnego kierunku polityki od ewentualnego, przyszłego wyboru wariantu prawno-organizacyjnego.

Urząd Miasta Krakowa
ZESPÓŁ RADCÓW PRAWNYCH
tel. +48 12 616 14 48, +48 12 616 14 47, pr.umk@um.krakow.pl
31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3-4
www.krakow.pl

VI. Ocena poszczególnych postanowień druku Nr 1640

§ 1. Wspólne funkcjonowanie obu orkiestr

Ustanowienie kierunku działania polegającego na zapewnieniu funkcjonowania Centrum Muzyki przy ul. Piastowskiej 16 jako wspólnej, stałej siedziby Capelli Cracoviensis i Sinfonietty Cracovii, z zachowaniem ich odrębności artystycznej i organizacyjnej, ma charakter programowy. Przepis nie narzuca sposobu wykonania celu ani szczegółowych parametrów umów. Ocena: zasadniczo dopuszczalny. Dla większej precyzji można zastąpić zwrot „zmierzające do zapewnienia" samym określeniem celu strategicznego, bez fikcji, że Rada nakazuje już zapewnienie określonego stanu prawnego.

§ 2. Preferowany model gospodarza obiektu

Wskazanie za pożądany model, w którym prowadzenie Centrum i zarządzanie jego infrastrukturą należy do odpowiedzialności samorządowej instytucji kultury, stanowi wybór znacznie bardziej konkretny niż samo określenie misji publicznej. W świetle istniejącego powierzenia zadań spółce (§ 2 ust. 2 uchwały Rady Miasta Krakowa Nr XXIX/745/19) jest to także postulowany kierunek zmiany obecnego modelu. Sam postulat może mieścić się w debacie strategicznej, lecz w części normatywnej sugeruje przesądzenie rodzaju operatora przed weryfikacją prawnych i gospodarczych warunków tej zmiany. Ocena: ryzyko umiarkowane do podwyższonego. Opiniujący rekomenduje: zastąpić postanowienie akcentem na publiczną misję Centrum i stabilność korzystania przez obie instytucje.

§ 3. Rekomendacja powierzenia prowadzenia Centrum jednej instytucji

Formuła „zaleca się rozważenie" osłabia ewentualny nakaz, lecz wskazuje już typ konkretnego rozstrzygnięcia organizacyjnego (powierzenie roli instytucji prowadzącej jednej z dwóch wskazanych instytucji) oraz zestaw kryteriów wyboru. Nie jest to jeszcze bezpośrednie dokonanie powierzenia, więc nie można automatycznie mówić o nieważności. Pozostaje jednak zbędnym programowaniem decyzji z zakresu kompetencji wykonawczych i instytucjonalnych. Ocena: umiarkowane ryzyko, wyraźna nadmierna szczegółowość. Opiniujący rekomenduje: usunięcie z części normatywnej i ewentualne omówienie w uzasadnieniu jako przykładowego wariantu niewiążącego.

§ 4 pkt 1–5. Priorytety programowe

Równoprawne warunki korzystania, poszanowanie samodzielności programowej, pierwszeństwo misji kulturalnej, racjonalność gospodarowania oraz dostępność oferty dla mieszkańców w znacznej części są rzeczywistymi celami publicznymi. Ocena: co do zasady dopuszczalne, choć § 4 rozbudowuje akt ponad potrzebny poziom. Wystarczyłoby wskazanie 2–3 priorytetów o charakterze wartości, bez wyliczania administracji, instrumentów, prób, udostępniania czy konkretnych grup użytkowników.

§ 4 pkt 6. Tytuł prawny do budynku i działalność poboczna

Postulat zapewnienia instytucji prowadzącej „odpowiedniego tytułu prawnego" i możliwości uzyskiwania przychodów z najmu komercyjnego lub działalności statutowej jest jakościowo odmienny od pozostałych priorytetów. Dotyka konstrukcji prawnej dysponowania budynkiem, praw instytucji do korzystania i zasad rozliczania kosztów.

Urząd Miasta Krakowa
ZESPÓŁ RADCÓW PRAWNYCH
tel. +48 12 616 14 48, +48 12 616 14 47, pr.umk@um.krakow.pl
31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3-4
www.krakow.pl

Ocena: podwyższone ryzyko oraz wyraźna ingerencja w technikę wykonania celu. Opiniujący rekomenduje: usunąć z uchwały.

§ 5 ust. 1. „Niezależna ocena" inwestycji i modelu gospodarowania

Cel przejrzystości finansowej i organizacyjnej może być legalnie wskazany w uchwale kierunkowej. Jednak oczekiwanie konkretnej „niezależnej oceny" wraz z wyliczeniem celowości, gospodarności, zgodności z prawem, rozwiązań inwestycyjnych i skutków dla przyszłego gospodarowania odpowiada raczej zakresowi zamawianej opinii eksperckiej lub planu audytu. Ocena: podwyższone ryzyko w kontekście łącznego brzmienia ust. 1–3. Opiniujący rekomenduje: pozostawić ogólną zasadę transparentności, a zakres analiz wykreślić z projektu uchwały.

§ 5 ust. 2 pkt 1–5. Wskazanie ekspertów i szczegółowej listy analiz

Wskazano wiedzę ekspertów niezależnych od Agencji Rozwoju Miasta Krakowa sp. z o.o., przegląd konsultacji orkiestr, zmian i kosztów projektu, wynagrodzenia spółki, przekazania nieruchomości, źródeł finansowania, podatków, udzielania zamówień i przesłanek odstąpienia od konkurencji. Jest to niezwykle szczegółowa lista czynności sprawdzających konkretną inwestycję i spółkę; nawet jako „rekomendacja" stanowi funkcjonalny projekt zlecenia eksperckiego. Nie jest wykluczone, że Prezydent powinien zbadać te sprawy z urzędu, ale zakres, wykonawca, metoda i kolejność badań należą do właściwego organu. Ocena: wysokie ryzyko przekroczenia charakteru kierunkowego; najważniejszy fragment do usunięcia.

§ 5 ust. 3. Wnioski, odpowiedzialni i dostęp mieszkańców

Wskazanie oczekiwanego rezultatu „oceny" – wniosków przydatnych do dalszych decyzji, określenia podziału kompetencji i odpowiedzialności, opiniowania i zatwierdzania rozwiązań oraz upublicznienia ustaleń – potęguje wrażenie, że Rada projektuje procedurę zarządczą. Element jawności może pozostać ogólną zasadą. Ocena: wysokie ryzyko jako dopełnienie § 5 ust. 1–2.

§ 6 ust. 1. Model docelowy i okres przejściowy

Preferencja dla instytucji kultury jako operatora oraz postulowane „w miarę możliwości przed oddaniem obiektu do użytkowania" przygotowanie rozwiązań odzwierciedlają decyzję o docelowym modelu i wskazują sekwencję wdrożeniową. Klauzula „w miarę możliwości" nie nadaje automatycznie takiej dyrektywie charakteru ogólnego. Ocena: podwyższone do wysokiego ryzyka; opiniujący rekomenduje całkowicie zastąpić ogólnym celem dostępności i misji kulturalnej.

§ 6 ust. 2. Przegląd uchwał, umów i przygotowanie zmian

Rekomendacja przeglądu uchwał i umów dotyczących zadań spółki i przekazania nieruchomości oraz sporządzenia propozycji zmian wskazuje konkretne czynności prawno-organizacyjne, które Prezydent ma wykonać w związku z istniejącym stosunkiem prawnym. Zarazem nie rozstrzyga, czy zmiany są potrzebne ani jakie byłyby skutki dla zobowiązań spółki. Ocena: wysokie ryzyko zatarcia granicy kompetencji. Opiniujący rekomenduje: wykreślenie z przepisów.

Urząd Miasta Krakowa
ZESPÓŁ RADCÓW PRAWNYCH
tel. +48 12 616 14 48, +48 12 616 14 47, pr.umk@um.krakow.pl
31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3-4
www.krakow.pl

§ 7. Zastrzeżenia i „wykładnia autentyczna”

Ust. 1 zawiera bardzo rozbudowaną deklarację, że uchwała nie nakazuje podejmowania konkretnych czynności, a wszelkie wątpliwości należy rozstrzygać jako ogólną wytyczną, przy czym zapis ten ma stanowić „wykładnię autentyczną” wiążącą inne formy interpretacji. W świetle orzeczeń II SA/Kr 1114/22, III OSK 414/23 i nieprawomocnego III SA/Kr 611/26 technika taka nie może sanować treści faktycznie szczegółowych. Stanowienie o granicach własnej kompetencji w drodze samodeklaracji jest niedopuszczalne. Ocena: wysokie ryzyko i zbędność redakcyjna; cały fragment o wykładni autentycznej powinien zostać usunięty.

Ust. 2, wskazujący, że uchwała nie rozstrzyga o tytule prawnym, umowach, statutach i środkach, może być prawdziwym opisem celu projektodawcy, jednak tylko o ile pozostałe przepisy nie wywierają przeciwnego skutku.

§ 8 i § 9. Przepisy końcowe

Powierzenie wykonania uchwały Prezydentowi i wejście w życie z dniem podjęcia są typowymi rozwiązaniami redakcyjnymi w uchwałach niewymagających ogłoszenia jako akt prawa miejscowego. Nie uchylają jednak nienormatywnego charakteru kierunków. § 8 można zachować, o ile tekst pozostałych przepisów rzeczywiście jedynie określa cele i nie tworzy nowych obowiązków jednostkowych. § 9 co do zasady nie budzi zastrzeżeń.

VII. Skutki prawne i nadzorcze

Przyjęcie całego druku Nr 1640 w przedstawionym brzmieniu może prowadzić do zakwestionowania legalności uchwały na podstawie art. 91 u.s.g. przez organ nadzoru, a w dalszej kolejności do kontroli sądowoadministracyjnej. Nie można przesądzać z góry zakresu ewentualnej nieważności ani rozstrzygnięcia nadzorczego, ponieważ ocena wymaga zbadania całości uchwały, podzielności jej przepisów oraz sposobu argumentacji i interpretacji. Najbardziej narażone są postanowienia § 5 i § 6, a także część § 7 ust. 1 dotycząca wykładni autentycznej.

Nie ma podstaw do twierdzenia, że sama długość uchwały, uwzględnienie dwóch orkiestr lub odwołanie do priorytetu misji kulturalnej przesądza o nielegalności. Ryzyko powstaje przez kumulację rozwiązań operacyjnych i ingerencję w prawnie zastrzeżony sposób prowadzenia spraw gminy, jednostek kultury i spółki komunalnej.

VIII. Rekomendacja legislacyjna

Zaleca się: (a) zachować zasadniczy sens § 1; (b) zastąpić § 2–4 krótkimi, ogólnymi celami dotyczącymi misji kulturalnej, stabilności obu instytucji i dostępności Centrum; (c) usunąć § 5 i § 6 z części normatywnej; (d) pozostawić standardowe przepisy końcowe.

Urząd Miasta Krakowa
ZESPÓŁ RADCÓW PRAWNYCH
tel. +48 12 616 14 48, +48 12 616 14 47, pr.umk@um.krakow.pl
31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3-4
www.krakow.pl

Jeżeli Rada potrzebuje ustaleń kontrolnych dotyczących spółki, finansowania lub nieruchomości, należy rozważyć właściwe instrumenty kontroli, w tym pracę właściwych komisji oraz realizację uprawnień informacyjnych radnych, zawsze w granicach ustawy i z uwzględnieniem odrębności prawnej spółki. Uchwała kierunkowa nie powinna zastępować audytu, zamówienia eksperckiego ani przygotowania projektu zmiany uchwały o powierzeniu zadań.

IX. Proponowany wariant uproszczonego projektu uchwały

"UCHWAŁA NR ...
RADY MIASTA KRAKOWA

z dnia ...

w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących funkcjonowania Centrum Muzyki w Krakowie

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, 912, 1273) Rada Miasta Krakowa uchwala, co następuje:

§ 1. Ustala się kierunek działania dla Prezydenta Miasta Krakowa polegający na dążeniu do zapewnienia funkcjonowania Centrum Muzyki w Krakowie jako wspólnego miejsca działalności artystycznej i edukacyjnej Capelli Cracoviensis oraz Orkiestry Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa „Sinfonietta Cracovia", z poszanowaniem samodzielności programowej i organizacyjnej obu instytucji.

§ 2. Za pożądane cele w kształtowaniu zasad funkcjonowania Centrum Muzyki uznaje się zapewnienie obu instytucjom stabilnych i odpowiednich warunków prowadzenia działalności oraz pierwszeństwo publicznej misji kulturalnej i dostępności oferty dla mieszkańców Krakowa.

§ 3. W przypadku zaistnienia wątpliwości interpretacyjnych postanowienia niniejszej uchwały należy rozumieć wyłącznie jako wytyczną, zalecenie, sugestię, cel, priorytet lub wskazówkę o charakterze ogólnym, skierowaną przez Radę Miasta Krakowa do Prezydenta Miasta Krakowa. Nie stanowią one polecenia podjęcia konkretnych czynności ani nie określają sposobu, trybu lub terminu realizacji wskazanego kierunku działania, pozostających w zakresie ustawowych kompetencji Prezydenta Miasta Krakowa.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Krakowa.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.".

Urząd Miasta Krakowa
ZESPÓŁ RADCÓW PRAWNYCH
tel. +48 12 616 14 48, +48 12 616 14 47, pr.umk@um.krakow.pl
31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3-4
www.krakow.pl

Uwaga redakcyjna: powyższy wariant celowo nie przesądza, czy prawnym gospodarzem obiektu będzie jedna z instytucji kultury, spółka czy inny podmiot. Ewentualna zmiana modelu wymaga odrębnych ocen i rozstrzygnięć. Jest to propozycja merytoryczna do dalszej decyzji projektodawcy, nie zaś projekt przesądzający stan prawny nieruchomości.

X. Ostateczna ocena

Ocena końcowa: projekt uchwały kierunkowej w druku Nr 1640 wymaga istotnych zmian. Dopuszczalny i zasadny w perspektywie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. pozostaje jego podstawowy zamiar: wyrażenie polityczno-programowego kierunku, w którym Centrum Muzyki ma przede wszystkim służyć obu miejskim instytucjom kultury oraz mieszkańcom. Nie znajduje natomiast wystarczającego oparcia w tej normie kompetencyjnej tak szczegółowe sterowanie metodami dochodzenia do celu, jakie przedstawiono szczególnie w § 5–6.

W szczególności nieskuteczne będzie pozostawienie całego rozbudowanego katalogu analiz i czynności przy jednoczesnym dodaniu coraz mocniejszej klauzuli, że wszystkie te postanowienia są niewiążące. Zamiast tego należy usunąć szczegółowe dyrektywy z części normatywnej oraz pozostawić Prezydentowi, dyrektorom instytucji kultury i organom spółki pełny, wynikający z prawa zakres odpowiedzialności za realizację wybranego zgodnie z prawem modelu.

Signed by / Podpisano przez:
Piotr Edward Łanoszka
Gmina Miejska Kraków - Urząd Miasta Krakowa
Date / Data: 2026-11-18 01:23

Piotr Łanoszka

RADCA PRAWNY

Urząd Miasta Krakowa
ZESPÓŁ RADCÓW PRAWNYCH
tel. +48 12 616 14 48, +48 12 616 14 47, pr.umk@um.krakow.pl
31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3-4
www.krakow.pl

XI. Materiały i źródła

Akty prawne oraz literatura

P1. Ustawa o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U. z 2026 r. poz. 662 (ze zm. Dz. U. poz. 912); ustawa Dz. U. poz. 1273 wchodzi w życie dopiero 30.03.2027 r.
P2. Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, tekst jednolity Dz. U. z 2026 r. poz. 457 (ze zm. Dz. U. poz. 912)
P3. Kodeks spółek handlowych – art. 201 i art. 219; tekst jednolity Dz. U. z 2024 r. poz. 18 (z późn. zm.)
B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LEX, 2018, komentarz do art. 18, teza 5 — pogląd przywołany w wyroku WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2019 r., II SA/Kr 1152/19; nie powołuje się tu niezweryfikowanych numerów stron ani wydania późniejszego.

Orzecznictwo

O1. NSA, wyrok z 19.09.2017 r., II GSK 3514/15
O2. NSA, wyrok z 11.07.2022 r., III OSK 3563/21
O3. NSA, wyrok z 02.09.2022 r., III OSK 2900/21
O4. NSA, wyrok z 01.06.2022 r., III OSK 4140/21
O5. WSA w Krakowie, wyrok z 06.12.2019 r., II SA/Kr 1152/19
O6. WSA w Krakowie, wyrok z 01.12.2022 r., II SA/Kr 1114/22
O7. NSA, wyrok z 23.10.2024 r., III OSK 414/23
O8. WSA w Krakowie, wyrok z 09.07.2026 r., III SA/Kr 611/26 – nieprawomocny według dostępnego zestawienia
O9. NSA, wyrok z 23.08.2024 r., I GSK 1035/23
O10. SN, wyrok z 05.10.2011 r., II PK 42/11 —

Uchwały Rady Miasta Krakowa

U1. Uchwała Rady Miasta Krakowa Nr XXIX/745/19 z dnia 20.11.2019 r. w sprawie przystąpienia przez Gminę Miejską Kraków do Agencji Rozwoju Miasta Inwestycje spółki z ograniczoną odpowiedzialnością
U2. Uchwała Rady Miasta Krakowa Nr LIV/1509/21 z dnia 24.03.2021 r. zmieniająca uchwałę nr XXIX/745/19 w sprawie przystąpienia przez Gminę Miejską Kraków do Agencji Rozwoju Miasta Inwestycje spółki z ograniczoną odpowiedzialnością
U3. Uchwała Rady Miasta Krakowa Nr LXXXIII/2366/22 z dnia 27.04.2022 r. zmieniająca uchwałę nr XXIX/745/19 w sprawie przystąpienia przez Gminę Miejską Kraków do Agencji Rozwoju Miasta Inwestycje spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz uchwałę nr LXXII/2037/21 w sprawie utworzenia przez Gminę Miejską Kraków jednoosobowej spółki KRAKÓW5020 spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
U4. Uchwała Rady Miasta Krakowa Nr XVIII/425/25 z dnia 15.01.2025 r. zmieniająca uchwałę nr XXIX/745/19 w sprawie przystąpienia przez Gminę Miejską Kraków do Agencji Rozwoju Miasta Inwestycje spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz uchwałę nr LXXII/2037/21 w sprawie utworzenia przez Gminę Miejską Kraków jednoosobowej spółki KRAKÓW5020 spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
U5. Uchwała Rady Miasta Krakowa Nr LXXIX/1933/17 z dnia 05.07.2017 r. w sprawie przyjęcia Programu Rozwoju Kultury w Krakowie do roku 2030

Otrzymują:

1. Kancelaria Rady Miasta Krakowa
2. A.a.

Urząd Miasta Krakowa
ZESPÓŁ RADCÓW PRAWNYCH
tel. +48 12 616 14 48, +48 12 616 14 47, pr.umk@um.krakow.pl
31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3-4
www.krakow.pl