



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 28 stycznia 2022 r.

Poz. 482

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.155.5.2022.GD1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 25 stycznia 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021r. poz. 1372 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

**§ 9 ust. 1 pkt 5 załącznika do uchwały nr XLVII/1241/21 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie podziału instytucji kultury Strefa Kultury Wrocław we Wrocławiu i utworzenia instytucji kultury pod nazwą Wrocławski Instytut Kultury.**

#### Uzasadnienie

Rada Miejska Wrocławia na sesji w dniu 23 grudnia 2021 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834) w związku z art. 13 ust. 1 oraz 20 ust. 2-4 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194), podjęła uchwałę XLVII/1241/21 w sprawie podziału instytucji kultury Strefa Kultury Wrocław we Wrocławiu i utworzenia instytucji kultury pod nazwą Wrocławski Instytut Kultury.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 29 grudnia 2021 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 9 ust. 1 pkt 5 załącznika do uchwały nr XLVII/1241/21 z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194) – zwanej dalej „ustawą”, polegającym na naruszeniu zakresu upoważnienia ustawowego poprzez niedookreślenie źródeł finansowania instytucji kultury.**

Na podstawie kwestionowanej uchwały, Rada Miejska Wrocławia dokonała podziału instytucji kultury Strefa Kultury Wrocław i jednocześnie utworzyła nową instytucję kultury pod nazwą Wrocławski Instytut Kultury nadając jej statut stanowiący załącznik do uchwały.

Mocą § 9 załącznika do uchwały określono źródła finansowania powstałego Wrocławskiego Instytutu Kultury. W § 9 ust. 1 załącznika do uchwały wymieniono enumeratywnie, co stanowi źródła finansowania instytucji kultury. Przy czym w § 9 ust. 1 pkt 5 załącznika do uchwały postanowiono, że źródłem finansowania są „inne środki dozwolone prawem”.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że o ile sam ustawodawca określił, w art. 28 ust. 2 ustawy, źródła przychodów instytucji kultury, to jednak równocześnie upoważnił organizatora do określenia w jej statucie źródeł finansowania. Podkreślić należy, że uchwała jest aktem wykonawczym do ustawy. Ustawa posługuje się pewnymi ogólnymi postanowieniami, które poprzez udzielone przez ustawodawcę upoważnienie, winno być doprecyzowane na poziomie aktu wykonawczego, czy to rozporządzenia, czy uchwały organu

jednostki samorządu terytorialnego. To na organizatorze instytucji kultury ciąży obowiązek określenia źródeł finansowania prowadzonej instytucji kultury. Jako że ustawodawca wymaga właśnie od prowadzący miejscowego określenia źródeł finansowania instytucji kultury, to nie może on - poprzez użycie sformułowania „inne środki dozwolone prawem” - pozostawiać otwartego katalogu tych źródeł. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma bowiem możliwości przekazania kompetencji do określania dalszych źródeł finansowania instytucji kultury innemu podmiotowi. Użycie zwrotu „inne środki dozwolone prawem” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie Wrocławskiego Instytutu Kultury w zakresie nieprzewidzianym wprost przez statut. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane przez uchwałę źródła finansowania. Jednocześnie z drugiej strony użycie zwrotu „inne środki dozwolone prawem” wskazuje na każde środki dozwolone prawem, a tym samym zawierają w sobie wiele niedookreślonych form finansowania, które w swoim charakterze, czyli środków dozwolonych prawem zawierają również źródła wymienione już w § 9 ust. 1 pkt 1-4. Wszystkie bowiem źródła wymienione w pkt 1-4 są środkami dozwolonymi prawem. Zatem przyjęcie prawidłowości określenia źródeł finansowania w postaci sformułowania „inne środki dozwolone prawem” mogłoby prowadzić do sytuacji, w której jedyną regulacją w tym zakresie byłoby właśnie wskazanie na „środki dozwolone prawem”, które to zawierałyby w sobie wszelkie bliżej niedookreślone środki, co z kolei z całą pewnością nie stanowiłoby prawidłowej realizacji upoważnienia ustawowego.

Tymczasem, stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy, wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do jasnego i precyzyjnego określenia źródeł finansowania instytucji kultury. Oznacza to, że Rada Miejska Wrocławia we wskazanym fragmencie § 9 ust. 1 pkt 5 załącznika do uchwały bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu podmiotowi kompetencję do dookreślenia wskazanego elementu i ostatecznego decydowania co będzie źródłem finansowania Wrocławskiego Instytutu Kultury, a tym samym w sposób istotny naruszyła art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Organ nadzoru podkreśla, że rada gminy ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, a także musi przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Zasada ta w sposób szczególny odnosi się do aktów prawa miejscowego, które - zgodnie z art. 94 Konstytucji RP - są stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że elementy wskazane w przepisie kompetencyjnym należy zrealizować w pełnym zakresie. Niedopuszczalne jest pozostawienie pewnych regulacji do rozwinięcia poza uchwałą, w przypadku gdy możliwości takiej nie przewidziano wprost w przepisie kompetencyjnym. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, że: „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., I SA/Wr 1789/99). Rada Miejska Wrocławia, kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
**Jarosław Obremski**