



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/246/2020 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 30 września 2020 r. w sprawie zwolnienia z opłat za grób.

Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec na sesji w dniu 30 września 2020 r. podjęła uchwałę Nr XXI/246/2020 w sprawie zwolnienia z opłat za grób, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 5 października 2020 r.

W toku badania legalności uchwały Nr XXI/246/2020 Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), polegającym na podjęciu uchwały bez podstawy prawnej.

W podstawie prawnej uchwały został wskazany art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Ponadto powołano się na art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1473), zgodnie z którym jest wzbronione użycie do ponownego pochowania grobów, mających wartość pamiątek historycznych (ze względu na swą dawność lub osoby, które są w nich pochowane, lub zdarzenia, z którymi mają związek) albo wartość artystyczną.

Analiza treści uchwały wskazuje, że uchwała ma na celu zwolnienie z opłat za udostępnienie miejsca grzebalnego położonego w kwaterze 7 na Cmentarzu Komunalnym zlokalizowanym na terenie Gminy Miejskiej Bolesławiec od dnia 9 czerwca 2006 r. Dodatkowo wskazany w uchwale grób ma być utrzymany we właściwym stanie estetycznym i technicznym. Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Bolesławiec.

Rada Miasta Bolesławiec nałożyła w rezultacie na Prezydenta Miasta Bolesławiec konkretne obowiązki związane z utrzymaniem indywidualnego grobu na Cmentarzu Komunalnym w Bolesławcu.

Zgodnie z § 8 uchwały Nr XXX/337/2017 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej w Bolesławcu Cmentarz Komunalny w Bolesławcu jest zarządzany i administrowany przez Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej. Do zadań Miejskiego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w tym zakresie należy między innymi gospodarowanie miejscami grzebalnymi (§ 8 pkt 1 statutu). W myśl § 1 statutu Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej jest jednostką organizacyjną Gminy Miejskiej Bolesławiec, działającą w formie jednostki budżetowej. Podejmując więc uchwałę o wskazanej wyżej treści Rada Miasta Bolesławiec wydała polecenie Prezydentowi związane z wykonywaniem zadań przez jednostkę budżetową.

Zdaniem Organu Nadzoru uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, albowiem art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na który się powołała, ma charakter przepisu ogólnego i nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do podjęcia uchwały zwalniającej z uiszczania opłaty za konkretny grób. Zaś art. 7 ust. 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych jest skierowany bezpośrednio do zarządcy cmentarza i nie daje żadnych kompetencji uchwalodawczych radzie gminy.

Oznacza to, że uchwała została podjęta z przekroczeniem kompetencji przysługujących radzie gminy. Gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 ustawy) ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych. Jako osoba prawna, działa ona przez swoje organy, którymi, zgodnie z art. 11a ust.1 ustawy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Przepisy ustawy determinują sytuację prawną oraz zakres kompetencji, kierunków oraz prawnych form działania tychże organów. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy **wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym**. Ponadto wójt (**burmistrz, prezydent miasta**) jako kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz **kierowników gminnych jednostek organizacyjnych** (art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym).

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta Bolesławiec musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

W tym konkretnym przypadku Rada Miasta Bolesławiec wkroczyła w kompetencje wykonawcze Prezydenta. Rada niewątpliwie nie ma upoważnienia do wydawania poleceń Prezydentowi.

Z uzasadnienia do uchwały wynika, że intencją Rady Miasta było niedopuszczenie do likwidacji grobu osoby zasłużonej dla Miasta Bolesławiec i objęcie go opieką. Rada Miasta mogła zwrócić się z apelem w formie uchwały do Prezydenta Miasta, jako zwierzchnika służbowego Dyrektora Miejskiego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Bolesławcu, wyrażając swoje stanowisko we wskazanym zakresie, ale nie ma upoważnienia do wydawania Prezydentowi poleceń związanych z funkcjonowaniem miejskiej jednostki budżetowej.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono 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 organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski