



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 5 czerwca 2015 r.

Poz. 1753

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 54/2015 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 3 czerwca 2015 r.

Działając na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

#### **orzekam**

o nieważności uchwały Nr VII/40/15 Rady Miasta Włocławek z dnia 27 kwietnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania z Cmentarzy Komunalnych Gminy Miasto Włocławek.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 27 kwietnia 2015 r. Rada Miasta Włocławek podjęła uchwałę Nr VII/40/15 w sprawie ustalenia zasad i trybu korzystania z Cmentarzy Komunalnych Gminy Miasto Włocławek. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 maja 2015 r. Zawiadomieniem z dnia 19 maja 2015 r. (znak: WNK.DW.IV.4131.13.2015) organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Odpowiadając na zarzuty przedstawione w zawiadomieniu Przewodniczący Rady Miasta Włocławek w piśmie z dnia 25 maja 2015 r. znak: BRM.007.4.2015 dowodzi, iż organ nadzoru niesłusznie (jego zdaniem) kwestionuje wskazanie przez Radę Miasta w przedmiotowej uchwale administratora cmentarza poddając wątpliwość, czy rada jest właściwa do podejmowania uchwał w sprawie ustalania zasad i trybu korzystania z cmentarzy jak również regulaminu cmentarza. Jest to zbyt daleko idący wniosek, a przedstawione w piśmie Przewodniczącego Rady rozumowanie świadczy o niezrozumieniu problemu. W tym miejscu ponownie wyjaśniam, iż organ nadzoru nie kwestionuje kompetencji Rady Miasta do podejmowania tego typu uchwał.

Nie oznacza to jednak, że w uchwałach takich, będących aktami prawa miejscowego mogą znaleźć się postanowienia nieuprawnione, sprzeczne z prawem, czy naruszające kompetencje, co miało miejsce w § 3 (oraz innych) uchwały Nr VII/40/15 którym Rada Miasta Włocławek postanowiła: „Administratorem cmentarzy komunalnych jest jednostka budżetowa Gminy Miasto Włocławek”.

Zagadnienie to zostało opisane w zawiadomieniu i poparte orzecznictwem. Niezrozumiałym jest tłumaczenie Przewodniczącego Rady Miasta, zawarte na drugiej stronie wyjaśnień w brzmieniu „Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że w uchwale Nr VII/40/15 Rada Miasta Włocławek nie ustanowiła administratora cmentarza. Administracja Zasobów Komunalnych (oraz zakres czynności) została upoważniona do administrowania cmentarzem we wcześniejszym akcie”, bez wskazania o jaki akt chodzi. W tej sytuacji tym bardziej nieuprawnione jest wskazywanie administratora w kwestionowanej uchwale.

W części wyjaśnień dotyczących § 6 przedmiotowej uchwały wskazującego rodzaje grobów urządzanych na cmentarzach komunalnych - jak słusznie zauważył Pan Przewodniczący Rady Miasta - w zawartym w § 2 słowniczku (nie § 2 pkt 1 jak wskazano w odpowiedzi) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków

ludzkich (Dz.U. z 2008 r., Nr 48. poz. 284) określono co należy rozumieć przez poszczególne rodzaje grobów. Analizując przepisy w/w rozporządzenia organ nadzoru utrzymuje, iż wskazane w § 6 uchwały nazwy (rodzaje) grobów różnią od określonych w rozporządzeniu np. określenie w uchwale „nisze w kolumbarium (ściana urnowa)” podczas gdy § 2 cyt. rozporządzenia określa kolumbarium jako budowlę z niszami przeznaczonymi do składania urn, zaś § 11 ust.5 rozporządzenia, stanowi o zbiorowych grobach ziemnych lub murowanych, w uchwale zaś nazywa się takie groby mogiłami zbiorowymi.

Odnośnie § 15 przedmiotowej uchwały stanowisko organu pozostaje niezmienione. Rada Miasta Włocławek nie jest uprawniona do powtarzania bądź modyfikacji przepisów ustawy w żadnej uchwale, a tym bardziej w akcie prawa miejscowego co zostało szeroko opisane wyżej.

Zagadnienia naruszenia zasad techniki prawodawczej ze wskazaniem orzecznictwa w sposób wyczerpujący omówiono w zawiadomieniu. Organ nadzoru pragnie dodać, iż przepisy prawa miejscowego powinny być sformułowane w sposób jasny, wyczerpujący i uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Odnośnie pozostałych postanowień uchwały organ nadzoru utrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu.

Podstawę prawną uchwały stanowi przepis art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do brzmienia art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W myśl zaś przepisu art. 41 ust. 1 tej ustawy akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Nie ulega wątpliwości, że obiektem użyteczności publicznej jest Cmentarz Komunalny. W przepisie § 3 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Włocławek postanowiła „Administratorem cmentarzy komunalnych jest jednostka budżetowa Gminy Miasto Włocławek”, zaś w przepisie § 5 uchwały określiła godziny pracy biura administratora. Pojęcie administrator w znaczeniu wskazanym w § 3 występuje również w przepisach § 9, § 11, § 12, § 13, §14 §19 przedmiotowej uchwały.

Wskazanymi postanowieniami Rada Miasta Włocławek nieprawidłowo ustanowiła administratora i określiła dla niego czynności, sposób zachowania bądź postępowania, co zostanie podniesione w dalszej części zawiadomienia.

Tymczasem zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2011 r. Nr 118 poz. 687 j.t. z późn. zm.), utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony.

Regulacja art. 2 ust. 1 ustawy z 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie upoważnia rady gminy (miasta) do przekazywania ustawowo określonych uprawnień wójta, (burmistrza, prezydenta) innym podmiotom, w tym również jednostkom organizacyjnym gminy. O tym, kto faktycznie będzie wykonywał czynności z zakresu zarządu cmentarzem komunalnym, ostatecznie decyduje organ wykonawczy którym w naszym przypadku jest Prezydent Miasta Włocławek, który na podstawie § 20 wykonuje przedmiotową uchwałę. Do jego właściwości a nie rady będzie należało ewentualne powierzenie zarządu cmentarzami innym podmiotom.

Artykuł 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że wójt wykonuje uchwały rady gminy, natomiast zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 2, to do kompetencji organu wykonawczego należy określenie sposobu wykonywania uchwał, w tym także ewentualne wskazanie osób czy też podmiotów, które będą realizowały poszczególne czynności związane z wykonaniem uchwały. Zatem to Prezydent Miasta Włocławek będzie decydował odnośnie tego, kto będzie wykonywał czynności związane z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi znajdującymi się na terenie Gminy Miasta Włocławek. Rada, w przekonaniu organu nadzoru, nie posiada kompetencji w tym zakresie.

Zasadność takiego stanowiska potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 16 czerwca 2011r., sygn. III SA/Wr 179/11, wskazując, że rada miejska uchwalając przepis określający mianem zarządzającego cmentarzem komunalnym konkretny podmiot, inny od przewidzianego przez ustawodawcę, naruszyła ustawowo określoną kompetencję burmistrza do zarządzania cmentarzami komunalnymi.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt. 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta (burmistrza, prezydenta) należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Wybór więc konkretnego podmiotu zarządzającego w imieniu organu wykonawczego gminy komunalnymi obiektami użyteczności publicznej np. administratora należy wyłącznie do wójta, (burmistrza, prezydenta miasta), jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Zatem na podstawie powołanych norm kompetencyjnych radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania o tym jaki podmiot ma sprawować zarząd nad gminnymi obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej (w naszym przypadku cmentarzami.), czy też o obowiązkach oraz uprawnieniach tego podmiotu.

Prezydent Miasta Włocławek powierzając określonego podmiotowi administrowanie gminnymi obiektami użyteczności publicznej, będzie władny określić obowiązki tego podmiotu, w tym także obowiązujący ten podmiot czas pracy.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Włocławek ustalając w/w przepisy przedmiotowej uchwały naruszyła art. 30 ust.1 i art. 30 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust.1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Przepisem § 6 Rada Miasta Włocławek wskazuje rodzaje grobów urządzanych na cmentarzach komunalnych. W zawartym w § 2 słowniczku rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków ludzkich (Dz.U. z 2008r., N 48, poz. 284) określono co należy rozumieć przez poszczególne rodzaje grobów. Analizując przepisy w/w rozporządzenia organ nadzoru utrzymuje, iż wskazane w § 6 uchwały nazwy (rodzaje) grobów różnią się od określanych w rozporządzeniu np. określenie w uchwale „nisze w kolumbarium (ściana urnowa)” podczas gdy § 2 cyt. rozporządzenia określa kolumbarium jako budowlę z niszami przeznaczonymi do składania urn., zaś § 11 ust. 5 rozporządzenia stanowi o zbiorowych grobach ziemnych lub murowanych, w uchwale zaś nazywa się takie groby mogiłami zbiorowymi.

Zgodnie z przepisem § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908) w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Naczelný Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych postanowień uchwały. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie kwestii w sposób odmienny niż w ustawie.

Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie raz jeszcze tego co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wielokrotnie wypowiadały się sądy administracyjne (vide: wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. w Warszawie, sygn. akt II SA 99/92, publ. LEX nr 10348, wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt: II SA/Wr 1179/98, publ. LEX nr 39509, wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt: II SA /Wr 2572/02, publ. LEX nr 166989, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 19 września 2013 r., sygn. akt II SA/Op 270/13, publ. LEX nr 1393230).

Przepisem § 7 Rada Miasta Włocławek postanowiła, iż miejsca grzebalne na Cmentarzu Komunalnym we Włocławku udostępnia Prezydent Miasta Włocławek, wyłącznie na okoliczność pochowania osoby zmarłej

Z kolei w § 8 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Włocławek zdecydowała, że „Nisze w kolumbarium, na Cmentarzu Komunalnym we Włocławku udostępnia Prezydent Miasta Włocławek na okoliczność pochowania osoby zmarłej. Istnieje możliwość udostępnienia niszy w kolumbarium do przyszłego pochówku. Warunkiem uzyskania zgody jest wniosek osoby, która ukończyła 75 lat.”

Takie postanowienia uchwały w ocenie nadzoru są niezgodne z prawem, z uwagi na to że Rada Miasta wkracza w kompetencje Prezydenta jako gospodarującego mieniem komunalnym. Zarówno sprawa miejsca na pochówek jak i rezerwacji niszy w kolumbarium jest kompetencją Prezydenta Miasta Włocławka i to on bądź wyznaczony przez niego podmiot zawierają umowę na udostępnienie miejsca na pochowanie osoby zmarłej, bądź miejsca czy niszy w kolumbarium dla osoby żyjącej.

Zdaniem organu nadzoru szczegóły dotyczące takich spraw jak określenie miejsca pochówku, rezerwowanie miejsc pochówku, sprawy rezygnacji z rezerwowanych miejsc przed upływem okresu umownego, dyspozycje co do miejsc grzebalnych powstałych w wyniku ekshumacji przed upływem okresu nienaruszalności grobu (§ 7, § 8, § 9, § 11, § 12 uchwały) powinny wynikać z umowy cywilnoprawnej na korzystanie z cmentarza komunalnego, jaka zostanie zawarta pomiędzy zarządcą, (którym z mocy prawa jest Prezydent Miasta Włocławek lub podmiotem przez niego wyznaczonym ) a osobą zainteresowaną usługami cmentarza.

Wskazane regulacje powinny wynikać z umowy cywilnoprawnej na korzystanie z cmentarza komunalnego, która zostanie zawarta pomiędzy Prezydentem lub wyznaczonym przez niego podmiotem. a osobą chcącą skorzystać z usług cmentarza. Stwierdzić zatem trzeba, że powyższe zapisy uchwały posiadające charakter

indywidualnych postanowień umownych nie mogą stanowić unormowań aktu powszechnie obowiązującego (na obszarze działania organu, który go ustanowił) jakim jest przedmiotowa uchwała - akt prawa miejscowego.

Twierdzenie to pozostaje w związku z art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), określającym dopuszczalność kształtowania stosunku prawnego pomiędzy stronami umowy, zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Rada stanowiąc regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej jakim jest cmentarz nie jest zatem władna do wkraczania w uprawnienia zarządcy cmentarza i doprecyzowywania wskazanych obowiązków albo uzależniania określonych czynności od zgody określonych osób czy podmiotów. Za nieprawidłowe należy zatem uznać w/w zapisy uchwały, które materię cywilistyczną, właściwą dla dwustronnych dobrowolnych stosunków prawnych między stronami, przenoszą na grunt prawa administracyjnego regulowanego w drodze jednostronnego przymusu bez możliwości swobody zawarcia umowy.

W orzecznictwie sądowym dominujący jest pogląd, iż stosunki prawne pomiędzy zarządem cmentarza a osobami uprawnionymi do pochowania zwłok mają charakter cywilnoprawny i charakteryzują się równorzędnością stron. Przyjęcie zwłok do pochowania, wybór miejsca przeznaczonego na grób oraz wybudowanie grobu są czynnościami opartymi na cywilnoprawnej umowie, o czym wyraźnie przesądza treść art. 7 ust. 4 ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 sierpnia 2011r. II CSK 649/10 stwierdził: „Wykupienie miejsca na grób jest stosunkiem cywilnoprawnym charakteryzującym się równorzędnością stron”

Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11 marca 2005r. I ACa 853/04 orzekł: „Umowa o pochowanie zwłok jest czynnością o charakterze cywilnym.

Żadna z obowiązujących ustaw nie ogranicza prawa osoby uprawnionej do pochowania co do wyboru rodzaju grobu. Postanowienia regulaminów wydawanych przez zarządców cmentarza nie mogą pozostawać w sprzeczności z przepisami ustaw bezwzględnie obowiązujących i ograniczać praw osób uprawnionych do pochowania.”

W § 8 przedmiotowej uchwały wprowadzono następujący przepis „Istnieje możliwość udostępnienia niszy w kolumbarium do przyszłego pochówku. Warunkiem uzyskania zgody jest wniosek osoby, która ukończyła 75lat.”

Takim uregulowaniem Rada Miasta Włocławek wprowadziła niepisana zasadę (obowiązek), że każda osoba zainteresowana wykupem miejsca w kolumbarium musi dożyć 75lat.

W ocenie organu nadzoru wiek osoby, o ile nie został określony w ustawie nie może być podstawą nabycia lub pozbawiania określonych uprawnień bądź nakładania obowiązków.

Powyższe uregulowanie narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa zagwarantowaną w art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którą wszyscy są wobec prawa równi. Zasada „wszyscy są wobec prawa równi” oznacza prawo do równego traktowania przez władze publiczne, której to zasady władze muszą przestrzegać. Jednakże z tej generalnej zasady wynika także zakaz stosowania dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy i żadne przyczyny. Od zasady równości Konstytucja nie zna żadnych odstępstw i wyjątków. Wszystkie podmioty charakteryzują się w równym stopniu daną cechą istotną, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (vide: orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: 17/95, OTK ZU Nr 3/1995, s. 177; 7/98, OTK ZU Nr 6/1998, s. 505).

Przyjęte w przepisie § 8 przedmiotowej uchwały rozwiązanie ustalające ukończenie 75 lat jako warunek dający możliwość wystąpienia z wnioskiem o zgodę na udostępnienie niszy w kolumbarium do przyszłego pochówku jest odstępstwem od zdefiniowanej w art. 32 Konstytucji zasady równości wobec prawa, jest więc prawnie nieuzasadnione.

Zawarta w §15 uchwały kwestia dotycząca wnoszenia opłat za nienaruszalność grobów należy do materii umów cywilnoprawnych na korzystanie z cmentarza komunalnego, która zostanie zawarta pomiędzy Prezydentem lub wyznaczonym przez niego podmiotem a osobą chcącą skorzystać z usług cmentarza. Ponadto zagadnienie to zostało uregulowane w art. 7 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zaś Rada Miasta Włocławek nie jest uprawniona do powtarzania bądź modyfikacji przepisów ustawy w akcie prawa miejscowego co zostało szeroko opisane wyżej.

Również przepis §10 przedmiotowej uchwały stanowiący o miejscach grzebalnych dla osób zasłużonych jest modyfikacją art. 10 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Wątpliwości organu nadzoru budzi także przepis §14 uchwały stanowiący że kopanie grobów i otwieranie grobowców odbywa się w dniu planowanego pogrzebu (ekshumacji) w godzinach rannych. Inne przypadki wymagają uzgodnienia z administratorem”, podczas gdy sprawę ekshumacji zwłok i szczątków reguluje art. 15 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz §12 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz.U. z 2001 r., Nr 153, poz. 1783 z późn. zm.)

Uregulowania zawarte w §16 i §17 uchwały. stanowiące o sytuacji grobów nieopłaconych i zwrocie opłaty za niewykorzystany okres prawa do grobu powinny być przedmiotem umów cywilnoprawnych, co wcześniej wskazano.

Taka materia nie mieści się w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Każda norma kompetencyjna musi być realizowana na podstawie przepisów ustawy.

Przepis § 19 uchwały we fragmencie: „po uprzednim zgłoszeniu i uzyskaniu pisemnej zgody administratora”, w tym miejscu wyjaśnić należy, co ma zasadnicze znaczenie w niniejszej sprawie, iż zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie są adresowane do podmiotów zarządzających lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń, a więc do społeczności lokalnej. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej lub w trakcie korzystania mogą zostać pozbawione dalszej takiej możliwości (np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 sierpnia 2007 r., II SA/Rz 473/07).

Podkreślić zatem należy, iż przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie tworzenia zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej przez społeczność lokalną, natomiast poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę nim gospodarującą. Z uwagi na to, że sprawy wskazane w przepisie § 19 uchwały sygnalizują możliwości wykonywania robót budowlano - kamieniarskich i grabarskich oraz wjazdu pojazdów na cmentarzu w określonym celu (dokonanie pochówku, wykonywanie robót, przewozu osób niepełnosprawnych, itp.), które to czynności bez wątplenia wiążą się również z zasadami i trybem korzystania z cmentarzy przez społeczność lokalną, organ nadzoru kwestionuje § 19 uchwały tylko we fragmencie: „po uprzednim zgłoszeniu i uzyskaniu pisemnej zgody administratora” którego Rada Miasta nie jest uprawniona wskazywać a tym bardziej uzależniać czynności wykonywane na cmentarzu od jego pisemnej zgody.

Reasumując, należy pamiętać, że organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. V). Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej (tu: z art. 42 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym).

Rada Miasta Włocławek wprowadzając do uchwały Nr VII/40/15 wskazane wyżej przepisy, wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w normie kompetencyjnej, mamy do czynienia z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Biorąc powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza, że uchwała Rady Miasta Włocławek Nr VII/40/15 narusza w sposób istotny wskazane wyżej przepisy prawa, co powoduje konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny i prawny należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie jest ostateczne.

Na rozstrzygnięcie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87 - 800 Włocławek, w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Ewa Mes