

Opinia prawna

dotycząca projektu uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie wyrażenia woli realizacji inwestycji polegającej na budowie miejskiej spopielnarni zwłok, złożonego przez Klub Radnych „Prawo i Sprawiedliwość”

BRP. 074. 2. 2026

I. Przedmiot opinii prawnej.

Przedmiotem niniejszej opinii jest projekt uchwały złożony przez Klub Radnych „Prawo i Sprawiedliwość” (podmiot wyposażony w inicjatywę uchwałodawczą, o który mowa w § 30 pkt 4 Statutu Gminy Miasta Tarnowa¹) w sprawie wyrażenia woli realizacji inwestycji polegającej na budowie miejskiej spopielnarni zwłok, zwany dalej „projektem uchwały”. Jako podstawę prawną projektu uchwały wskazano art. 18 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 1436).

W § 1 projektu uchwały stwierdzono, że Rada Miejska w Tarnowie widzi potrzebę podjęcia działań zmierzających do budowy spopielnarni zwłok jako inwestycji docelowo komunalnej prowadzonej przez miejski zarząd cmentarzy lub inną jednostkę organizacyjną miasta wskazaną przez Prezydenta Miasta. W § 2 projektu uchwały stwierdzono, że w sprawie Prezydent Miasta Tarnowa powinien rozważyć zasadność podjęcia działań jak w § 1 projektu po dokonaniu szeregu opisanych w jego treści analiz. W pozostałych zapisach projektu uchwały opisano rolę i korzyści z realizacji zamierzania opisanego w § 1 i podkreślono dążenie do komunalnego charakteru inwestycji. W projekcie uchwały stwierdzono, że nie wyłącza ona możliwości prowadzenia działalności przez podmioty prywatne, a poza tym uchwała ma charakter intencyjny i nie stanowi podstawy do podejmowania decyzji administracyjnych ani wydawania aktów prawa miejscowego.

W uzasadnieniu wyjaśniono, że zapotrzebowanie na usługi kremacji rośnie, a inwestycje prywatne wzbudzają znaczne emocje społeczne, przede wszystkim związane z lokalizacją tych obiektów. W ocenie autorów projektu uchwały, mieszkańcy oczekują transparentności, dlatego realizacji inwestycji byłaby poprzedzona szerokimi konsultacjami społecznymi, a wybór lokalizacji uwzględniałby interesy wszystkich stron.

II. Ocena prawna projektu uchwały.

Jak powyżej wskazano podstawę prawną projektu uchwały stanowią:

- 1) art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym o treści: „Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.”,
- 2) art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu „Do wyłącznej kompetencji rady gminy należy (...) ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności;”.

Wskazane przepisy nie mogą stanowić podstawy prawnej do podjęcia uchwały o treści jak w opiniowanym projekcie, a szczegółowe uzasadnienie prawne zawarte zostało w opinii prawnej do projektu uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie ustalenia kierunków i obszarów realizacji strategicznych inwestycji rozwoju miasta Tarnowa, złożonego przez

¹ Załącznik do uchwały Nr VII/72/2003 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasta Tarnowa (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2025 r. poz. 7616).



grupę radnych znak: BRP. 074. 1. 2026, przekazanej Przewodniczącej Rady Miejskiej w Tarnowie w dniu 7 stycznia 2026 r. (dostępnej na portalu e-sesja).

W tym miejscu powtórzyć należy, że literaturze i orzecznictwie sądowym wskazany przepis był wielokrotnie komentowany i przedstawiono jego obowiązującą wykładnię. Jako przykład można wskazać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2024 r. III OSK 4055/21 o tezie „Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. w zakresie zwrotu "stanowienia o kierunkach działania" wójta należy interpretować w ten sposób, iż uprawnia on radę gminy do ustalania wójtowi celów jego działania pozostających w zakresie właściwości działania gminy i obu organów. **Nie może on zaś być podstawą do nakładania na wójta obowiązku realizacji oznaczonego zadania rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego, szczegółowego działania**, połączonego np. ze sposobem czy terminem jego realizacji. Wójt nie jest bowiem organem wykonawczym rady gminy i nie jest obowiązany do wykonywania jej poleceń służbowych czy swoistych dyrektyw odnoszących się do konkretnej sprawy.”².

Jak wynika z treści uchwały, Rada Miejska w Tarnowie nie stanowi o kierunkach działania Prezydenta Miasta Tarnowa. Wskazując w projekcie uchwały konkretną inwestycję projektodawcy proponują nałożyć na Prezydenta Miasta Tarnowa opisany obowiązek, co wykracza poza granice tego przepisu. Aby spełnić warunki art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Tarnowie powinna wskazać cele jakie Gmina Miasta Tarnowa powinna osiągnąć, a nie proponować w jaki sposób Prezydent Miasta Tarnowa ma tego dokonać.

W sprawie dodatkowo należy podnieść, że w projektach uchwał organów samorządowych:

- 1) nie można regulować kwestii dotyczących prawa innych podmiotów do prowadzenia działalności gospodarczej,
- 2) gmina nie może stanowić o tym, czy uchwała jej organu będzie stanowić podstawę do wydawania decyzji administracyjnych i wydawania aktów prawa miejscowego - gdyż kwestie te należą do materii ustawowej.

Z tych względów projekt uchwały opiniuję negatywnie.

Tarnów, dnia 20 stycznia 2026 r.

Otrzymują:

- 1) Przewodnicząca Rady Miejskiej w Tarnowie,
- 2) a/a.


RADCA PRAWNY
Beata Baran
KR-828

² LEX nr 3706915