

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.113.2016.BSzu

z dnia 29 kwietnia 2016 r.



Rada Miejska w Rzepinie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 t.j.) stwierdzam nieważność § 2 ust. 2, 3, 4, 5 i 6, § 3 ust. 1 i 2 w zakresie słów "o których mowa w ust. 1", § 4 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 w zakresie słów: „oraz usuwania drzew i krzewów”, § 5 ust. 3, § 6 i § 7 uchwały Nr XVI/126/2016 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 30 marca 2016r. w sprawie regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w Rzepinie i Kowalowie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 marca 2016 r. Rada Miejska w Rzepinie podjęła uchwałę nr XVI/126/2016 w sprawie regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego w Rzepinie i Kowalowie. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 kwietnia 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w kwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 j.t.) dalej u.s.g. oraz art. 2 ust. 1 i art. 11 ust. 4b i 9 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. 2015.2126 j.t. ze zm).

Na wstępie należy podnieść, że zakwestionowane przez organ nadzoru postanowienia uchwały, podjęte zostały na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że: "na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej". W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że granice swobody prawodawczej rady gminy określone są nie tylko przepisami ustawy o samorządzie gminnym, ale także ustawami szczególnymi. Rada Miejska, podejmując uchwałę w sprawie regulaminu korzystania z cmentarza komunalnego, zobowiązana jest zatem do przestrzegania przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ale także ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Stanowienie przez radę gminy prawa powszechnie obowiązującego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w art. 40 ust. 2 u.s.g. jest możliwe tylko w ramach przyznanych gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań.

W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się, że pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. W konsekwencji oznacza to kompetencję rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają w obiektach, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 395/14, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 27 stycznia 2010 r. sygn. akt II Sa/Go 974/09, jak też wyrok z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013r. sygn. akt III SA/Kr 731/13).

Tymczasem kwestionowane przez organ nadzoru zapisy uchwały nie tylko nie stanowią zasad i trybu korzystania z cmentarzy komunalnych, przez co wykraczają poza zakres upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., ale również pozostają w sprzeczności z innymi przepisami powszechnie obowiązującymi, a w szczególności z ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

W treści § 2 ust. 2 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „Cmentarzami zarządza Burmistrz Rzepina”. Następnie w § 2 ust. 3, 4, 5,6, wskazała, że:

- dane zarządcy cmentarzy (nazwa, adres, telefon, godziny urzędowania) są umieszczone na tablicy informacyjnej znajdującej się w widocznym miejscu na terenie cmentarzy,
- biuro zarządcy cmentarzy znajduje się w siedzibie Urzędu Miejskiego w Rzepinie,
- biuro zarządcy cmentarzy czynne jest w dni robocze w godzinach pracy Urzędu Miejskiego w Rzepinie oraz że cmentarze otwarte są całą dobę 365 dni w roku.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. Jednocześnie, w myśl art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. W związku z tym, określenie przez Radę Miejską w Rzepinie, w drodze uchwały kto ma administrować cmentarzami, gdzie i w jakich godzinach ma pracować biuro zarządcy, nastąpiło z istotnym naruszeniem uprawnień Burmistrza, tym bardziej, że niektóre regulacje zostały podjęte bez uwzględnienia obowiązującego w danym roku kalendarza, tj. rok 2016 jest rokiem przestępnym i ma 366 dni, co stanowi, że na mocy podjętej uchwały przez jeden dzień 2016 roku cmentarz będzie zamknięty. Ponadto organ nadzoru zauważa, że cmentarze stanowią mienie komunalne, a zgodnie z nie budzącą wątpliwości wykładnią językową, znajdującą uzasadnienie w słownikach języka polskiego przez pojęcia "gospodarowania" czy "administrowania" rozumie się "zarządzanie, kierowanie czymś", a pod pojęciem "administratora" rozumie się "osobę zarządzającą czymś, zarządcę" /patrz np. Słownik Języka Polskiego pod red. prof. M. Szymczaka, wydawn. PWN, W-wa 1978 r. str. 9/ (wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Łd 1288/05). Skoro zatem, zadania związane z zarządem mieniem komunalnym należą do zadań innego organu gminy niż rada, to za pozbawione podstawy prawnej należało uznać objęcie realizacji zadań z zakresu zarządu mieniem komunalnym w uchwale rady gminy (wyrok NSA z dnia 21 września 2007 r., sygn. akt II FSK 1008/06). W świetle powyższego, na podstawie normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania jaki podmiot ma sprawować zarząd w stosunku do cmentarzy komunalnych. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów.

Delegację ustawową przekracza także zapis § 3 ust. 1 uchwały, w którym Rada postanowiła, że zgłoszenie pogrzebu dokonuje rodzina osoby zmarłej, osoba upoważniona lub uprawniona instytucja na podstawie przedłożonej karty zgonu. Rada Gminy w drodze uchwały ustalającej regulamin korzystania z cmentarza nie może określać rodzaju dokumentów, których złożenie uprawniałoby do wykonania usługi pogrzebowej. Należy mieć na uwadze, iż zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, przyjęcie zwłok do pochowania na cmentarz następuje po przedstawieniu dokumentów określonych w art. 11 ust. 4b i 9. Ustawodawca wymienia tutaj nie tylko kartę zgonu, którą w odpowiednim zakresie przekazuje się administracji cmentarza w celu pochowania zwłok, ale również zezwolenie prokuratora w przypadkach, w których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że przyczyną zgonu było przestępstwo. Ponadto Rada w tym przepisie wskazała, że zgłoszenia pogrzebu dokonuje rodzina osoby zmarłej, osoba upoważniona lub uprawniona instytucja. W ocenie organu nadzoru Rada nie mogła uregulować powyższej kwestii. W art. 11 ust. 4b ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych jest mowa o "podmiocie, któremu została wydana karta zgonu", który przekazuje tę kartę w odpowiedniej części administracji cmentarza w celu pochowania zwłok. Zatem kwestia tego, kto może dokonać zgłoszenia pogrzebu została uregulowana w ustawie.

Wobec powyższego, należy uznać, że rada gminy nie jest władna do regulowania w uchwale kręgu osób uprawnionych w zgłoszenia pogrzebu oraz obowiązku przedłożenia karty zgonu w biurze zarządcy cmentarzy, ponieważ zagadnienia związane okazywaniem stosownych dokumentów administracji cmentarza wynikają z przepisów obowiązującego prawa. Zauważyć przy tym należy, że

powtarzanie lub modyfikacja regulacji ustawowych albo rozporządzeń przez przepisy gminne jest niedopuszczalna, gdyż godzi w zasadę przyzwoitej legislacji i może mieć charakter dezinformujący.

Wobec powyższego za niezgodny z prawem należy uznać zapis § 5 ust. 3, zgodnie z którym: „Na grobach można ustawiać nagrobki o wymiarach nieprzekraczających granic powierzchni grobu”. Stanowi on nieuprawnione i nielegalne powtórzeniem § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. z 2008 r., Nr 48, poz. 284). Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 23 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Op 220/15.

Za niezgodne z obowiązującym prawem należało uznać również zakazy określone w § 4 ust. 1 pkt 4 i 5 regulaminu, na mocy których na terenie cmentarza zakazuje się bez uprzedniego zgłoszenia i uzyskania zgody zarządcy umieszczania reklam oraz usuwania drzew i krzewów. Zgodnie z art. 63a ust. 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 z późn. zm.) „Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny”. Jednocześnie zakaz usuwania drzew i krzewów penalizowany jest w art. 144 Kodeksu wykroczeń, który stanowi: „Kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność (...) podlega karze grzywny do 1000 zł albo karze nagany”. Wobec powyższego, kwestionowane zapisy regulaminu stanowią niedozwoloną modyfikację przepisów Kodeksu wykroczeń. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. akt. IV SA/Gl 1213/14).

Ponadto, w § 6 uchwały zostały zawarte zapisy dotyczące opłat za korzystanie z cmentarza. W ocenie organu nadzoru umieszczając w regulaminie cmentarza postanowienia dotyczące opłat za korzystanie z cmentarza Rada przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej. Obowiązujące przepisy prawa przyznają radzie gminy kompetencję do stanowienia o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236 z późn. zm.). Wszelkie regulacje dotyczące opłat za cmentarze komunalne winny więc znaleźć się w odrębnej uchwale, a nie w regulaminie cmentarza.

Za niezgodny z prawem uznać należy również zapis § 7 regulaminu, który w istocie sprowadza się do określenia przez Radę obowiązków wykonawców prac kamieniarskich. Podkreślić należy że Rada stanowiąc regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej (tu cmentarza), nie jest władna do wkraczania w uprawnienia zarządcy cmentarza i precyzowania obowiązków podmiotów świadczących usługi pogrzebowe. Obowiązki podmiotów świadczących usługi pogrzebowe mogą zostać uregulowane na podstawie umowy, jaka może zostać zawarta pomiędzy zarządcą cmentarza i podmiotem świadczącym usługi pogrzebowe dokonującym pochówku na tym cmentarzu. Zgodnie bowiem z art. 353¹ Kodeksu cywilnego, 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 nie jest zatem władna do wkraczania w uprawnienia zarządcy cmentarza i doprecyzowywania wskazanych obowiązków podmiotów świadczących usługi pogrzebowe. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych. Tym samym uznać należy, iż Rada we wskazanym wyżej zakresie, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który daje Radzie kompetencje wyłącznie do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Jednocześnie w myśl art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane winny być w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Zakres tego upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. W związku z tym, organ stanowiący realizując swoją kompetencję musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi zawsze istotne naruszenia prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że Rada Miejska w Rzepinie podejmując badaną uchwałę istotnie naruszyła wskazane na wstępie przepisy, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w kwestionowanym zakresie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli


Teresa Kaczmarek