

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.134.2016.AHor

z dnia 27 kwietnia 2016 r.

Rada Miejska w Nowym Miasteczku

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016.446 j.t.) stwierdzam nieważność: § 4, § 5 ust. 4, § 6 ust. 3, § 7 ust. 2: pkt 1, pkt 2 co do słów: „spożywanie napojów alkoholowych i”, pkt 3, pkt 5, pkt 7 oraz § 8 Uchwały Nr XVI/118/2016 Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku z dnia 22 marca 2016 r. w sprawie regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie gminy Nowe Miasteczko.

Uzasadnienie

W dniu 22 marca 2016 r. Rada Miejska w Nowym Miasteczku podjęła Uchwałę Nr XVI/118/2016 w sprawie regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych na terenie gminy Nowe Miasteczko. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 marca 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w kwestionowanej części istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 7 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. 2015.2126 j.t.).

Na wstępie należy podnieść, że zakwestionowane przez organ nadzoru postanowienia, 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 cmentarza komunalnego, zobowiązana była 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 wskazanej ustawy jest możliwe tylko w ramach przyznaných gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmowane jest jednolicie, że przez pojęcie "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej" należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 169/12). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10). Tymczasem kwestionowane przez organ nadzoru zapisy nie stanowią zasad i sposobu korzystania z cmentarzy komunalnych. Nie stanowią również zasad zarządu mieniem gminy.

W § 4 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: Administracja cmentarzy znajduje się w siedzibie Urzędu Miejskiego w Nowym Miasteczku przy ul. Rynek 2 i jest czynna : w poniedziałki w godz. 7-17, od wtorku do czwartku w godz. 7-15, w piątki od 7-13 (ust. 1); W sprawach związanych z prawami do grobu, zagospodarowaniem i utrzymaniem cmentarza urząd przyjmuje w swojej siedzibie w godzinach określonych w ust.1 (ust. 2). Tymczasem 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. Ponadto w myśl art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Określenie przez Radę Miejską, w drodze uchwały, kto ma administrować cmentarzami, gdzie i w jakich godzinach ma pracować nastąpiło z istotnym naruszeniem uprawnień Burmistrza. 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 "administradora" 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 zarządzeniem 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). Kompetencją wójta jest zatem powołanie administratora cmentarzy komunalnych jak i określenie jego zadań. Na podstawie normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do stanowienia o podmiocie administrującym cmentarzem. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów. W związku z tym stwierdzić należy, że to do uprawnień wójta należy decyzja czy administrowaniem cmentarzami gminnymi będzie się zajmowała odpowiednia komórka urzędu gminy czy administrowanie zostanie zlecone innemu podmiotowi (np. zakładowi komunalnemu albo spółce gminnej).

Przekracza delegację ustawową zapis § 5 ust. 4 uchwały, którym Rada postanowiła, że „Do przeprowadzenia usług pogrzebowych uprawnione są podmioty gospodarcze prowadzące działalność w zakresie usług pogrzebowych i pokrewnych za zgodą Urzędu”. Taka regulacja nie mieści się w ramach uprawnień do określenia zasad korzystania z cmentarza komunalnego jako obiektu użyteczności publicznej. Poza tym o tym kto i na jakich zasadach (np. po wpisaniu do odpowiedniego rejestru, uzyskaniu zgody danego organu) może prowadzić określoną działalność gospodarczą może decydować wyłącznie ustawodawca.

Również § 6 ust. 3, zgodnie z którym „Usytuowanie grobu musi być zgodne z planem zagospodarowania cmentarza z zachowaniem jego wymiarów. Lokalizację grobu ustala Urząd Miejski” należy uznać za rażące przekroczenie delegacji ustawowej. Przepis ten nie wyznacza bowiem żadnych reguł zachowania się w stosunku do osób korzystających z cmentarza ani nie przyznaje im żadnych uprawnień. Wskazana regulacja ma charakter ściśle wykonawczy i należy do czynności organizacyjno-technicznych, którymi zajmuje się podmiot administrujący cmentarzem.

W § 7 ust. 2 Rada wprowadziła szereg zakazów obowiązujących na terenie cmentarza. W przepisie tym Rada postanowiła, że na terenie cmentarza bezwzględnie niedozwolone jest między innymi: 1) zakłócanie ciszy i porządku, 2) spożywanie napojów alkoholowych i przebywanie w stanie nietrzeźwym, 3) wprowadzanie zwierząt, 5) składowanie śmieci poza miejscami do tego wyznaczonymi, 7) prowadzenie działalności handlowej. Należy zauważyć, że regulacje te nie stanowią zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na powtarzaniu lub modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 23 października 2014 sygn. IV SA/Gl 847/14 oraz WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 marca 2016r., sygn. akt II SA/Go 119/16). Zagadnienia (zakazy) te zostały już uregulowane w przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególności w art. 51 § 1, art. 60(3) § 1, art. 144 § 1 i 2 oraz art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.) Natomiast zakaz spożywania alkoholu w określonych miejscach na terenie gminy może zostać ustanowiony na podstawie innej uchwały rady gminy, również stanowiącej akt prawa miejscowego. Zgodnie z ustawą z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487) rada gminy ma możliwość określenia miejsc (obszarów gminy), gdzie obowiązuje zakaz spożywania napojów alkoholowych. Nie oznacza to jednak, że organ ten może w reakcji na te same zjawiska "zamiennie" korzystać z kompetencji przyznanych ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawą o samorządzie gminnym. Tylko pierwsza ze wskazanych ustaw wskazuje, jakie formy może przybrać ograniczenie dostępności napojów alkoholowych i na jakich zasadach może wprowadzić je rada gminy (art. 14 ust. 6 ww. ustawy). Nie można zatem w formie aktów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wprowadzać prohibicji na danym terenie gminy. Wprowadzanie wyżej wymienionych zakazów w

drodze przedmiotowej uchwały stanowi więc istotnie naruszenie konstytucyjnej zasady działania organu administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z którą organy administracji publicznej mogą czynić wyłącznie to, na co obowiązujące prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. Organy stanowiące gminy powinny za każdym razem "treść swoich regulacji dostosować do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji" (zob. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92).

W ocenie organu nadzoru także regulacje § 8 nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały. W przepisie tym Rada postanowiła, że firmy pogrzebowe i kamieniarskie oraz inne podmioty wykonujące: 1) prace kamieniarskie i budowlane, 2) przygotowujące groby do pochówku, 3) przeprowadzające ekshumację, 4) groby ziemne i murowane, 5) usługi remontowe itp. - mogą za zgodą administratora wjeżdżać na teren cmentarza tylko w dniach pracy biura, tj. od poniedziałku do piątku. Wskazać należy, że uprawnienia do regulowania stosunków pomiędzy administratorem a podmiotami gospodarczymi wykonującymi usługi na terenie cmentarza nie można wywieść z delegacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Użyte w ww. przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się w tych obiektach. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast stosunki prawne pomiędzy administratorem cmentarza komunalnego, a przedsiębiorcami świadczącymi na nim usługi pogrzebowe mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Rada gminy stanowiąc regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej nie jest zatem władna do wkraczania w uprawnienia zarządcy (administratora) cmentarza i nakładania obowiązków na podmioty świadczące usługi pogrzebowe. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, to mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i
Kontroli

Teresa Kaczmarek