

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.149.2014.AZie

z dnia 5 grudnia 2014 r.

Rada Miejska w Skwierzynie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013r., poz. 594) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 7 listopada 2014 r. uchwały Nr LVIII/424/14 Rady Miejskiej w Skwierzynie z dnia 30 października 2014 r. w sprawie: Regulamin porządkowy cmentarzy komunalnych zlokalizowanych na terenie Gminy Skwierzyna, w części: § 5 pkt 2, 5, 7, 8, 9, § 8 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2014 r. Rada Miejska w Skwierzynie uchwaliła Regulamin porządkowy cmentarzy komunalnych zlokalizowanych na terenie Gminy Skwierzyna.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż przedmiotowa uchwała w części wskazanej na wstępie istotnie narusza prawo tj. art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2011 r., poz. 118 poz. 687 ze zm.), art. 40 ust. 2 pkt 4, art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Z przepisu art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika dla organów gminy upoważnienie, mające charakter klauzuli generalnej, do wydawania przez te organy przepisów gminnych mających walor aktów prawa miejscowego. Według pkt 4 tego przepisu, mogą one dotyczyć zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów oraz urządzeń użyteczności publicznej.

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 przyznanych 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 urzędzeń 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). Wobec powyższego Rada Miejska w Skwierzynie uprawniona była do uregulowania w kwestionowanej uchwale wyłącznie norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie cmentarzy komunalnych.

Zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej (regulamin korzystania z obiektów i urzędzeń) nie jest adresowany do podmiotów zarządzających lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urzędzeń. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z obiektów i urzędzeń 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, niepubl.). 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 urzędzeń użyteczności publicznej, natomiast poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę nim gospodarującą.

Jak wynika z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz wskazanego wyroku, utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do kompetencji właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. Oznacza to, że rada gminy nie jest władna do określania zasad zarządzania cmentarzem, bowiem przekracza przyznane jej kompetencje. Ponadto zarządzanie cmentarzami gminnymi nie wchodzi w zakres pojęciowy zasad korzystania z gminnych urzędzeń i obiektów użyteczności publicznej.

Zdaniem organu nadzoru Rada wprowadzając w Regulaminie porządkowym cmentarzy postanowienia § 5 pkt 8 dotyczące zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, w tym handlu wykroczyła poza zakres przyznanego jej wyżej wskazanym przepisem upoważnienia, jednocześnie naruszając kompetencje burmistrza do utrzymania i zarządzania cmentarzem komunalnym wynikające z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto zakaz prowadzenia sprzedaży na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym został sformułowany w art. 60³ ustawy z dnia 20 maja 1970 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2013r., poz. 482 ze zm.).

Za niezgodny z obowiązującym prawem należało uznać również zakaz określony w § 5 pkt 2 regulaminu na mocy, którego na cmentarzu nie mogą przebywać dzieci do lat 7 bez opieki osób dorosłych. Zgodnie z przepisem art. 106 Kodeksu wykroczeń. W myśl wskazanego przepisu przedmiotem ochrony jest przestrzeganie obowiązku troszczenia się, opieki oraz nadzoru polegającego na zapewnieniu podopiecznemu bezpieczeństwa osobistego, chronieniu go przed fizycznymi i psychicznymi następstwami sytuacji dla niego niebezpiecznych. Wobec powyższego zapisy kwestionowanego § 5 pkt 2 regulaminu stanowią niedozwoloną modyfikację przepisu art. 106 Kodeksu wykroczeń.

Również przepisy § 5 pkt 5, 7, 9, na mocy których wprowadzone zostały zakazy niszczenia zieleni, zaśmiecania terenu, umieszczania tablic reklamowych oraz zakaz żebractwa ustawodawca przewidział kolejno w art. 144 § 1, art. 63a oraz art. 58 ustawy Kodeks wykroczeń.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym ugruntowany jest pogląd o niedopuszczalności dokonywania powtórzeń i modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. Tego typu inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne. Powtórzenie regulacji ustawowych powoduje bowiem ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej, podczas gdy w istocie obowiązuje ona już od daty określonej w ustawie (np. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, Dz. Urz. Województwa Opolskiego 2003, nr 78, poz. 1520).

Kolejnym istotnym naruszeniem prawa jakiego dopuściła się rada w badanej uchwale jest zamieszczenie w § 8 zapisu, iż: „Osoby zakłócające spokój i porządek na cmentarzach oraz niszczące mienie mogą być pociągnięte na wniosek Zarządcy Cmentarza do odpowiedzialności karnej na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U.2013.482j.t.)”. Zgodnie z art. 54 Kodeksu wykroczeń: "Kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany.” Wobec powyższego odpowiedzialność karna wynika z mocy ustawy, a nie przepisu prawa miejscowego i nie jest uzależniona od wniosku zarządcy obiektu.

Z powyższych względów należało orzec jak na wstępie.

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 Kacmarek