

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**Nr NK-I.4131.37.2016.AHor**  
**z dnia 29 lutego 2016 r.**

**Rada Miejska w Szlichtyngowej**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2015. 1515 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność: § 2 co do słów: „i są administrowane przez Zakład Gospodarki komunalnej i Mieszkaniowej w Szlichtyngowej”, § 3, § 4 ust. 4, § 5 ust. 2 i ust. 3, § 6 ust. 2 lit. "i", § 7, § 8, § 9, § 10, § 11 i § 12 Załącznika do Uchwały Nr XIV/92/16 Rady Miejskiej w Szlichtyngowej z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w Gminie Szlichtyngowa.

**Uzasadnienie**

W dniu 29 stycznia 2016 r. Rada Miejska w Szlichtyngowej podjęła Uchwałę Nr XIV/92/16 w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w Gminie Szlichtyngowa. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lutego 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 (Dz. U. 2015.1515 j.t. ze zm.) 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 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że: "na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej". W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że granice swobody prawodawczej rady gminy zakreślone 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 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 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). 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 § 2 załącznika do badanej uchwały Rada Miejska uchwaliła, że cmentarze w Gminie Szlichtyngowa są administrowane przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Szlichtyngowej, zaś w § 3 wskazała gdzie znajduje się, kiedy jest czynna i w jakich godzinach przyjmuje administracja cmentarzy. 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 "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 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. Dlatego też należało również stwierdzić nieważność zdania trzeciego § 11 załącznika do uchwały, który stanowi, że nadzór nad funkcjonowaniem cmentarzy sprawuje Burmistrz Miasta i Gminy Szlichtyngowa. Na podstawie normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym radzie gminy nie przysługuje uprawnienie do decydowania jaki podmiot ma sprawować nadzór nad funkcjonowaniem cmentarzy komunalnych ani do kogo należy kierować skargi na administratora cmentarza. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów.

Stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 regulaminu jest konsekwencją stwierdzenia nieważności § 3. W przepisie tym Rada odesłała bowiem do § 3 ust. 1 postanawiając, że określone podmioty mogą za zgodą administratora wjeżdżać na teren cmentarzy tylko w dniach pracy biura, tj. w terminie określonym w § 3 ust. 1. Poza tym należy zauważyć, że tak sformułowany przepis o możliwości wjazdu na teren cmentarzy mógłby naruszać ustawowe uprawnienia innych podmiotów albo organów np. przy dokonywaniu ekshumacji na wniosek prokuratury.

Przekracza delegację ustawową zapis § 4 ust. 4 załącznika do uchwały, w którym Rada postanowiła, że „Do przeprowadzenia usług pogrzebowych uprawnione są podmioty gospodarcze prowadzące działalność w zakresie świadczenia usług pogrzebowych i pokrewnych za zgodą administratora”. 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 może prowadzić określoną działalność gospodarczą (np. po wpisaniu do odpowiedniego rejestru, uzyskaniu zgody danego organu) może decydować wyłącznie ustawodawca.

Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (tak NSA w wyroku z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17). Należy podkreślić, że powtarzanie lub modyfikacja regulacji ustawowych albo rozporządzeń przez przepisy gminne jest niedopuszczalna, gdyż godzi w zasadę przyzwoitej legislacji i może mieć charakter dezinformujący. Tymczasem przepis § 5 ust. 2 regulaminu, zgodnie z którym "Usytuowanie grobu musi być zgodne z planem zagospodarowania cmentarza z zachowaniem jego wymiarów. Lokalizację grobu ustala administrator" jest niedopuszczalnym powtórzeniem art. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Natomiast przepis § 5 ust. 3, zgodnie z którym "Na grobach można ustawiać nagrobki o wymiarach nieprzekraczających granic powierzchni grobu" jest nieuprawnionym i nielegalnym 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. Nr 48, poz. 284).

Za niezgodny z obowiązującym prawem należało uznać również zakaz określony w § 6 ust. 2 lit "i" regulaminu na mocy, którego na cmentarzach zabronione jest umieszczanie reklam i ogłoszeń poza miejscami do tego wyznaczonymi przez administratora cmentarza. Zgodnie z przepisem art. 63a ust. 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze 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". Wobec powyższego kwestionowany zapis regulaminu stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu art. 63a ust. 1 Kodeksu wykroczeń.

W § 8 regulaminu 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. Obecnie 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. 2011.45.236 j.t.). Wszelkie regulacje dotyczące opłat za cmentarze komunalne winny jednak znaleźć się w odrębnej uchwale nie zaś w regulaminie cmentarza.

Ponadto w § 8 ust. 5 i 6 załącznika do uchwały Rada Miejska w sposób nieuprawniony ustanowiła własne zasady postępowania z grobami w przypadku nieuiszczenia opłaty przewidzianej za pochowanie zwłok ze skutkiem na kolejne 20 lat. Mianowicie Rada Miejska w takiej sytuacji przewidziała procedurę likwidacji grobu. Postanowienia uchwały wprowadzające tę procedurę pozostają w rażącej sprzeczności z ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych, która w art. 7 reguluje skutki nieuiszczenia wskazanej opłaty. Stosownie do wskazanego przepisu, grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20, a po upływie tego okresu ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę, przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione. Stosownie natomiast do ustępu 4 analizowanego przepisu ustawy, dozwolone są umowy przedłużające termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania. Przywołana regulacja oznacza, że w żadnym wypadku nie można decydować o likwidacji grobu na skutek upływu wskazanego dwudziestoletniego terminu i nieuiszczenia kolejnej opłaty za pochowanie zwłok. W takiej sytuacji przy braku dodatkowo sprzeciwu osoby zainteresowanej prawodawca przewiduje jedynie utratę prawa do grobu. Utrata prawa do grobu nie oznacza jednak jego likwidacji lecz przejawia się tylko uprawnieniem do ponownego użycia grobu do chowania. Tak więc postanowienia uchwały dopuszczające możliwość likwidacji grobu, pozostają w rażącej sprzeczności ze wskazaną regulacją ustawową, co z kolei obligowało organ nadzoru do stwierdzenia nieważności zaskarżonych zapisów. Ponadto zaakcentować należy, że nawet przy założeniu, że na kanwie badanej uchwały "likwidacja grobu" oznacza de facto "uprawnienie do ponownego użycia grobu" to i tak lokalny prawodawca wbrew regulacji ustawowej nie przewidział, że wskazane uprawnienie nie ma zastosowania do chowania zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spoielenia zwłok.

W § 9 regulaminu Rada Miejska zawarła zapisy dotyczące ekshumacji. W ocenie organu nadzoru kwestie dotyczące ekshumacji nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Nie stanowią one zasad ani trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Powyższe zagadnienie reguluje ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz akty wykonawcze do niej. Dlatego uzasadnione jest stwierdzenie nieważności zapisów § 9 załącznika do badanej uchwały.

W § 7 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że wykonawcy ponoszą odpowiedzialność za wszelkie szkody wynikłe w następstwie realizowanych na terenie Cmentarza prac, w tym również za uszkodzenia sąsiednich grobów, nagrobków, zieleni oraz innych urządzeń infrastruktury Cmentarza oraz zobowiązani są do pokrycia kosztów napraw lub wniesienia odszkodowania na rzecz zainteresowanych. Ponadto w § 10 uchwały Rada określiła obowiązki podmiotów świadczących usługi pogrzebowe.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie znajdują uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały. Wyjaśnić należy, że uprawnienia do regulowania odpowiedzialności za szkody, a zatem kwestii o charakterze cywilnoprawnym, 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. Zakwestionowana regulacja uchwały stanowi de facto ustalenie zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej podmiotów stosunku cywilno-prawnego. Kwestie odpowiedzialności za szkodę są uregulowane w Kodeksie cywilnym (art. 415 i n. k.c.). Tym samym należy uznać za niedopuszczalne określenie przez Radę Miejską w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie obiektu użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla rady gminy, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy. Zarówno Gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu gminnego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą cmentarza komunalnego, a osobą chcącą korzystać z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi. Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2010r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10). Zasady odpowiedzialności za szkody oraz doprecyzowywanie obowiązków podmiotów świadczących usługi pogrzebowe nie stanowią regulacji dotyczącej korzystania z cmentarza komunalnego jako obiektu użyteczności publicznej. Poza tym 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. 353<sup>1</sup> 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. Organ stanowiący gminy nie może w akcie określającym zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej regulować kwestii odpowiedzialności wykonawców usług za prawidłowe wykonanie prac. Rada, wprowadzając do uchwały postanowienia, w przytoczonym powyżej brzmieniu, wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia.

Z przyczyn wskazanych wyżej w zakresie omawianej delegacji ustawowej nie mieści się również kwestia regulacji zasad odpowiedzialności Gminy oraz administratora cmentarza za szkody zaistniałe na cmentarzu, będące następstwem czynników atmosferycznych, kradzieży lub innego działania osoby trzeciej (§ 11 uchwały). Podstawą jakiegokolwiek odpowiedzialności lub jej braku mogą być tylko przepisy rangi ustawy, przewidujące odpowiednie konsekwencje za określone w nich działania i zachowania.

W § 12 regulaminu Rada Miejska postanowiła, że w sprawach nieunormowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie odpowiednie przepisy obowiązującego prawa. Takie uregulowanie oznaczałoby, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje regulamin korzystania z cmentarza, będący aktem niższego rzędu niż ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych, przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy. Stanowi to naruszenie art. 87 Konstytucji, który wskazuje hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów mających charakter wykonawczy przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takiej regulacji.

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**