

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.59.2012.AHor

z dnia 16 marca 2012 r.

Rada Miejska w Witnicy

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XXV/134/2012 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie powierzenia Burmistrzowi Miasta i Gminy Witnica uprawnień w zakresie określania wysokości opłat związanych z pochowaniem zwłok oraz ustanowienia regulaminu cmentarzy komunalnych w Gminie Witnica, w części: § 1 pkt 2.

Uzasadnienie

W dniu 9 lutego 2012 r. Rada Miejska w Witnicy podjęła Uchwałę Nr XXV/134/2012 w sprawie powierzenia Burmistrzowi Miasta i Gminy Witnica uprawnień w zakresie określania wysokości opłat związanych z pochowaniem zwłok oraz ustanowienia regulaminu cmentarzy komunalnych w Gminie Witnica.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 lutego 2012 r.

W zakwestionowanym przez organ nadzoru § 1 pkt 2 Rada wskazała, że powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Witnica uprawnienia w zakresie ustalania regulaminu cmentarzy komunalnych w Gminie Witnica. 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 (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz 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.).

Na wstępie należy zauważyć, że cmentarz komunalny jest obiektem użyteczności publicznej i zasady korzystania z takiego cmentarza to zasady korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako „u.s.g.”), zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Do zadań własnych gminy należą również sprawy związane z zakładaniem i prowadzeniem cmentarzy gminnych (art. 7 ust. 1 pkt 13 u.s.g.). Na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.). Takie zasady może jednak ustalić tylko rada gminy i tej kompetencji nie może przenieść na inny organ gminy. Pogląd co do tego, że akt regulujący zasady korzystania z cmentarzy komunalnych (niezależnie od nazwy tego aktu) stanowi akt prawa miejscowego jest powszechnie akceptowany w orzecznictwie sądowym (np. w WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 147/08,; WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 11 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 752/08, NSA w wyroku z dnia 6 października 2009 r. sygn. akt I OSK 252/09, NSA w wyroku z dnia z dnia 10 maja 2011 r. sygn. akt II OSK 2301/10).

Nie jest wystarczającą podstawą prawną do powierzenia organowi wykonawczemu gminy uprawnień w zakresie ustalania regulaminu cmentarzy komunalnych art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zgodnie z którym utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. Z przywołanej regulacji ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie wynika wprost, który z organów jednostki samorządu terytorialnego jest upoważniony do ustanowienia zasad korzystania z cmentarzy komunalnych. Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.g. „do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”. Skoro ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie ustanawia wyraźnego upoważnienia dla organu wykonawczego gminy do wydawania regulaminu dotyczącego zasad korzystania z cmentarza komunalnego, to abstrahując od tego czy regulamin taki stanowi akt prawa miejscowego, należy uznać, że jest to wyłączna kompetencja rady gminy.

Nie można również uznać, że kompetencja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do wydawania zasad korzystania z cmentarzy komunalnych (i to niezależnie od tego, czy nazwa takiego aktu obejmuje słowo „zasady” czy też „regulamin”) wynika z faktu użycia w art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych sformułowania, że do wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) należy „utrzymanie cmentarzy i zarządzanie nimi”. Jest to niewystarczające do pozbawienia rady gminy upoważnienia do wydawania aktów regulaminowych będących przepisami prawa miejscowego z zakresu zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.). Owo utrzymanie cmentarzy i zarządzanie nimi stanowi nic innego jak tylko gospodarowanie mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.). Utrzymanie cmentarzy i zarządzanie nimi przez organ wykonawczy stanowi niejako wykonanie uchwały organu stanowiącego co do zasad korzystania z takiego cmentarza (zob. wyrok Wojewódzkie Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 lipca 2010 r. sygn.. akt III SA/Kr 931/09).

Należy pokreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „organy samorządu terytorialnego (...), na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. Z tej regulacji konstytucyjnej wypływa zasadnicza konsekwencja w zakresie stanowienia prawa miejscowego - kompetencji do stanowienia nie można domniemywać. Do stanowienia aktów prawa miejscowego koniecznym warunkiem jest wyraźne (a nie domniemane) przyznanie kompetencji do ich stanowienia w przepisach prawa materialnego. Art. 41 ust. 1 u.s.g. stanowi natomiast wprost, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Mając na uwadze powyższy zakres przysługujących Radzie Miejskiej w Witnicy kompetencji prawodawczych zakwestionować należało zatem zapis § 1 pkt 2 badanej uchwały, w którym Rada zamierzała powierzyć Burmistrzowi Miasta i Gminy Witnica uprawnienia w zakresie ustalania regulaminu cmentarzy komunalnych w Gminie Witnica.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

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 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
