

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.90.2014.AZie

z dnia 4 lipca 2014 r.

Rada Gminy Żagań

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013r., poz. 594) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 6 czerwca 2014r. uchwały Nr XXXVI/261/14 Rady Gminy Żagań z dnia 29 maja 2014r. w sprawie regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych Gminy.

Uzasadnienie

W dniu 29 maja 2014r. Rada Gminy Żagań podjęła uchwałę w sprawie regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych Gminy. W myśl § 1 uchwały rada wprowadziła Regulamin korzystania z cmentarzy komunalnych Gminy Żagań, który stanowi załącznik do uchwały. W § 3 uchwały rada postanowiła, że uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. W podstawie prawnej uchwały rada przywołała art. 7 ust.1, art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust.1, art. 7 i 8 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż przedmiotowa uchwała 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 z dnia 8 marca 1990 r. 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 powyższej 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 2012r. sygn. akt IV SA/Po 169/12). Wobec powyższego Rada Gminy Żagań uprawniona była do uregulowania w kwestionowanej uchwale wyłącznie norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie cmentarzy komunalnych.

W tym miejscu wyjaśnić należy, co ma zasadnicze znaczenie w niniejszej sprawie, iż zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (regulamin korzystania z obiektów i urządzeń) - jak sama treść przepisu wskazuje - nie są adresowane do podmiotów zarządzających lecz do podmiotów korzystających z owych obiektów i urządzeń.. Osoby korzystające powinny natomiast podporządkować się uchwalonym w tym zakresie regulacjom, bowiem w przeciwnym razie mogą zostać niedopuszczone do skorzystania z obiektów i urządzeń 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.). Podkreślić zatem należy, iż 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 urządzeń użyteczności publicznej, natomiast poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę nim gospodarującą. Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Rada gminy uprawniona była wyłącznie do określenia w uchwale w sprawie zasad korzystania z cmentarzy komunalnych norm i zasad prawidłowego postępowania na

terenie tych obiektów, nie miała natomiast kompetencji do wprowadzania jakichkolwiek zasad związanych z wyznaczeniem zarządcy, odpłatnością za korzystanie z nich, ani do wskazywania kręgu podmiotów, które mają uprawnienie do porządkowania i pielęgnacji grobów, czy też określenia obowiązków podmiotów wykonujących usługi pogrzebowe. Zawierając w ww. uchwale te kwestie rada przekroczyła kompetencje zwarte w delegacji ustawowej. Każde wykroczenie poza upoważnienie (tak jak w tym przypadku) jest istotnym naruszeniem prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności aktu. Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych w tym wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 sierpnia 2011 r. (sygn. akt. II GSK 758/10), w którym sąd stwierdził: "Jak wynika to z treści art. 2 ust. 1 cyt. 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. Jest przy tym oczywiste, że cmentarz komunalny wchodzi w skład mienia komunalnego, a w myśl przepisu art. 30 ust. 2 pkt 3 cyt. ustawy o samorządzie gminnym, gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta".

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 urządzeń i obiektów użyteczności publicznej.

Zdaniem organu nadzoru Rada wprowadzając w Regulaminie korzystania z cmentarzy postanowienia § 1 ust. 2 i 3, § 3 i § 4 wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jednocześnie naruszając kompetencje wójta do utrzymania i zarządzania cmentarzem komunalnym wynikające z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Szczegóły dotyczące takich spraw jak zasady ponoszenia opłat za korzystanie z cmentarza (§ 1 ust. 3 i § 4 1) powinny wynikać z umowy cywilno-prawnej na korzystanie z cmentarza komunalnego. Podobnie, określania zasad związanych z sadzeniem i wycinką drzew (§ 2 ust. 1 pkt 3 i 4), zabudową grobu czy też ustawianiem ławek itp. (§ 2 ust. 2 pkt 7 i 8) podlegać będzie uregulowaniu w drodze umowy.

W § 3 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, że: "obowiązek utrzymania czystości i porządku na grobie i w jego otoczeniu spoczywa na założycielu grobu lub jego prawnym dysponentcie." Rada określiła więc krąg osób, które mają obowiązek porządkowania i pielęgnacji grobów. Rada nakładając ten obowiązek również wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia.

Warunki i termin przeprowadzenia ekshumacji zostały uregulowane już przez ustawodawcę w art. 15 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych brak więc podstaw prawnych warunkowania ekshumacji od zgody wójta jak to zapisano w § 2 ust. 1.

Przekracza również przyznane radzie kompetencje zapis § 2 ust. 1 pkt 2 Regulaminu w którym rada postanowiła o zakazie umieszczania tablic informacyjnych i reklamowych. Powyższe reguluje art. 63a ustawy z dnia 20 maja 1970r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2007r. Nr 109, poz. 756 ze zm.). Również przepis § 2 ust. 2 pkt 1, 2, 3, 5, na mocy którego rada wprowadziła zakazy zakłócania ciszy, niszczenia zieleni, urządzeń cmentarnych i nagrobków, zaśmiecania terenu oraz palenia liści, trawy i gałęzi ustawodawca przewidział kolejno w art. 51, art. 144 § 1, art. 145 oraz art. 82 ustawy Kodeks wykroczeń.

Również i w tym zakresie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowany jest pogląd o niedopuszczalności dokonywania powtórzeń 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

2003r., I SA/Lu 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003r., II SA/Wr 2572/02, Dz. Urz. Opols. 2003, nr 78, poz. 1520).

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że podjęta przez Radę Gminy Żagań uchwała nie reguluje norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie cmentarzy. Jednocześnie w uchwale wprowadzono szereg zasad wykraczających poza uprawnienie określone w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Dlatego też konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

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 Kaczmarek