

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.98.2015.IWit

z dnia 17 czerwca 2015 r.

Rada Miejska w Rzepinie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr VII/55/2015 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 13 maja 2015 r. w sprawie określenia zasad korzystania z cmentarzy komunalnych w Rzepinie i w Kowalowie, zakresu zadań i obowiązków administratora cmentarzy oraz ustalenia opłat za usługi cmentarne, w następującej w części:

- w tytule uchwały w zakresie słów: "zakresu zadań i obowiązków administratora cmentarzy",
- § 1 uchwały w zakresie słów: "oraz zakres zadań i obowiązków administratora cmentarzy",
- w załączniku Nr 1 do uchwały : § 1 ust. 2, § 3 pkt 1 oraz rozdział II zatytułowany "Zasady obsługi organizacyjno-administracyjnej cmentarza", § 5 ust.1 i § 7 ust.4, 5.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 maja 2015 r. Rada Miejska w Rzepinie podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad korzystania z cmentarzy komunalnych w Rzepinie i w Kowalowie, zakresu zadań i obowiązków administratora cmentarzy oraz ustalenia opłat za usługi cmentarne. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 20 maja 2015 r.

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.

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, iż: 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 podkreślić, że granice swobody prawodawczej rady gminy określone są nie tylko przepisami ustawy o samorządzie gminnym, ale także ustawami szczególnymi. Rada, podejmując uchwałę w sprawie regulaminu cmentarzy komunalnych, zobowiązana była zatem do przestrzegania przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ale także ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 z późn. zm.). 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).

Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy nie stanowią zasad i sposobu korzystania z cmentarzy komunalnych. W tytule uchwały oraz § 1 rada postanowiła, iż przedmiotowa uchwała oprócz zasad korzystania z cmentarzy będzie regulować również zakres zadań i obowiązków administratora cmentarzy. Obowiązki te wyszczególniono w rozdziale II załącznika nr 1 do uchwały (§ 4 uchwały). Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. 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. W ocenie organu nadzoru określenie przez radę, w drodze uchwały, zadań administratora cmentarzy nastąpiło z istotnym naruszeniem uprawnień Burmistrza Rzepina. Cmentarze stanowią mienie komunalne, 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 zarządem 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 burmistrza jest zatem powołanie administratora cmentarzy komunalnych jak i określenie jego zadań. Dlatego też należało również stwierdzić nieważność § 1 ust. 2 oraz § 5 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały, które stanowią, że zarządcą cmentarzy w Rzepinie i Kowalowie jest Urząd Miejski w Rzepinie oraz, że bezpośredni nadzór nad przestrzeganiem porządku na cmentarzu oraz zapleczem terenu cmentarza sprawuje zarządca. Na podstawie normy kompetencyjnej z art. 40 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym radzie nie przysługuje uprawnienie do decydowania jaki podmiot ma sprawować nadzór nad funkcjonowaniem cmentarzy komunalnych. Taka materia nie mieści się bowiem ani w pojęciu zasad, ani w pojęciu trybu korzystania z tych obiektów.

Następnie wykroczeniem poza zakres przyznanego radzie upoważnienia są także postanowienia § 7 ust. 4 dotyczące zakazu prowadzenia na terenie cmentarza akwizycji, handlu, umieszczania wizytówek i reklam. Ponadto zakaz prowadzenia sprzedaży na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy został sformułowany w art. 60³ ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 482 z późn. zm.), zaś zakaz umieszczania wizytówek i reklam ustawodawca przewidział art. 63a tejże ustawy.

Za niezgodny z obowiązującym prawem należało również uznać sformułowany w § 7 ust. 5 zakaz przebywania na terenie cmentarza dzieci do lat 10 bez opieki opiekuna. W tym zakresie należy przywołać zapisy art. 106 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z ww. przepisem kto mając obowiązek opieki lub nadzoru nad małoletnim do lat 7 albo inną osobą niezdolną rozpoznać lub obronić się przed niebezpieczeństwem, dopuszcza się jej przebywania w okolicznościach niebezpiecznych dla zdrowia człowieka podlega karze grzywny albo karze nagany. 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. Zapisy kwestionowanego § 7 ust. 5 regulaminu stanowią niedozwoloną modyfikację przepisu Kodeksu wykroczeń zawiązując przy tym bezpodstawnie granicę wieku małoletniego.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym 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. Woj. Opolskiego 2003, Nr 78, poz. 1520).

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji. Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek