

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.188.2016.BSzu**

z dnia 20 czerwca 2016 r.

**Rada Miejska w Iłowej**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 t.j.) stwierdzam nieważność uchwały Nr 147/7/XXII/16 Rady Miejskiej w Iłowej z dnia 24 maja 2016 r. o zmianie uchwały w sprawie zasad i trybu korzystania z cmentarza komunalnego w Iłowej.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 maja 2016 r. Rada Miejska w Iłowej podjęła uchwałę Nr 147/7/XXII/16 o zmianie uchwały w sprawie zasad i trybu korzystania z cmentarza komunalnego w Iłowej.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 maja 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że kwestionowana uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 j.t.) dalej u.s.g., oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. 2015.2126 j.t. ze zm).

Na wstępie należy podnieść, że uchwała podjęta została na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że: "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 wyraźnie podkreślić, że granice swobody prawodawczej rady gminy określone są nie tylko przepisami ustawy o samorządzie gminnym, ale także ustawami szczególnymi. Rada Miejska podejmując uchwałę w sprawie zasad i trybu korzystania z 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 u.s.g. jest możliwe tylko w ramach przyznanych gminie kompetencji, związanych z realizacją nałożonych na nią zadań.

W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. W konsekwencji oznacza to kompetencję rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na w obiektach o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (vide: wyroki WSA w Gdańsku z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 395/14, WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 27 stycznia 2010 r. sygn. akt II Sa/Go 974/09, jak też wyrok z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 170/10).

Tymczasem w § 1 kwestionowanej uchwały Rada Miejska w Iłowej postanowiła o wprowadzeniu zmiany do uchwały nr 137/6/XVI/12 Rady Miejskiej w Iłowej z 23 sierpnia 2012 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z cmentarza w Iłowej, poprzez zmianę treści § 5 w zakresie pkt 1 i 2, które otrzymały brzmienie:

- „1) w dniach od 4 listopada do końca lutego roku następnego od godziny 7:00 do godziny 22:00;
- 2) w dniach od 1 marca do 29 października danego roku od godziny 6:00 do godziny 22:00;”

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja istotnie narusza prawo, albowiem wykracza poza zakres upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., jak również pozostaje w sprzeczności z art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Zgodnie bowiem 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. W świetle powyższego uznać należy, iż ustawodawca z góry przypisał organowi wykonawczemu gminy uprawnienia zarządcze nad cmentarzami. W związku z tym, określenie przez Radę Miejską w Iłowej, w drodze uchwały, okresów i godzin otwarcia cmentarza, nastąpiło z istotnym naruszeniem uprawnień Burmistrza. Organ nadzoru zauważa, że 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). A zatem, na podstawie normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., Rada Miejska w Iłowej nie była uprawniona do decydowania o tym kiedy cmentarz może być otwarty. Organ stanowiący nie może bowiem podejmować czynności przynależnych do sfery wykonawczej, gdyż powoduje to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze wyrażonej w art. 169 Konstytucji RP.

Przedstawione powyżej stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w bogatym w tym zakresie orzecnictwie sądów administracyjnych (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Go 119/16, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt II SA/BD 853/15).

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że Rada Miejska w Iłowej podejmując badaną uchwałę istotnie naruszyła wskazane na wstępie przepisy, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności.

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**