



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 19 października 2015 r.

Poz. 1759

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO NR NK-I.4131.153.2015.MDud

z dnia 15 października 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) stwierdzam nieważność § 7 ust. 2, § 8, § 9, § 10, § 11 uchwały Nr VI/67/2015 Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim z dnia 17 września 2015 r. w sprawie regulaminu korzystania z Cmentarza Komunalnego w Bytomiu Odrzańskim.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 17 września 2015 r. Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim podjęła uchwałę w sprawie regulaminu korzystania z Cmentarza Komunalnego w Bytomiu Odrzańskim.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 28 września 2015 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. z 2015 r. poz. 1515) oraz art. 7 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 ze zm.).

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 określone 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.

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). Tymczasem kwestionowane przez organ nadzoru zapisy nie stanowią zasad i sposobu korzystania z cmentarzy komunalnych. Nie stanowią również zasad zarządu mieniem gminy.

W § 8 uchwały 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. z 2011 r. Nr 45, poz. 236). 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 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 obliowało 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 spopielenia zwłok.

W § 9 uchwały 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 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. Nie można bowiem stwierdzić, że kwestie odpowiedzialności za szkody oraz doprecyzowywanie obowiązków podmiotów świadczących usługi pogrzebowe stanowią regulację dotyczącą korzystania z cmentarza komunalnego jako obiektu użyteczności publicznej. Podkreślenia wymaga, że kwestie, o których mowa w powołanych wyżej paragrafach stanowią zagadnienie podlegające regulacji na mocy umowy, jaka może zostać zawarta pomiędzy zarządcą cmentarza i podmiotem świadczącym usługi pogrzebowe dokonującym pochówku na tym cmentarzu. Zgodnie bowiem z art. 353¹ 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.

W ramach kompetencji przyznanych Radzie 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.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

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.

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